A política exterior da Argentina: 1945-2000

*Amado Luiz Cervo**

Introdução

Observou-se na Argentina, nos anos 90, uma efervescência das interpretações acerca das relações internacionais do país. A maior parte dos analistas inclinou-se para o revisionismo histórico, coincidindo em qualificar negativamente o período que se estende de 1930-45 a 1983-89. Para uns, trata-se de um período de profundas contradições quanto ao modo de conceber a inserção internacional do país, para outros, as opções externas isolaram a Argentina do mundo e foram, para alguns intérpretes, responsáveis pelo longo período de decadência do país. Além de revisionista, essa literatura dos anos 90 encobre profundo sentimento de autocompaixão. Não se percebe bem se destina-se a explicar o passado ou a oferecer suporte cognitivo às opções da nova política exterior dos mandatos de Carlos Saúl Menem.

Independentemente do impacto que a nova política exterior argentina vem exercendo sobre as interpretações, e vice-versa, o período do pós-guerra, há que se dizer, foi marcado por aparentes incoerências e

---

* Doutor em História pela Universidade de Strasbourg. Professor Titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Editor da Revista Brasileira de Política Internacional. Vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais do Comitê Internacional de Ciências Históricas. Orientador dos cursos de mestrado e doutorado em História das Relações Internacionais. Pesquisador do CNPq, diretor do grupo de pesquisa Relações Internacionais Contemporâneas. Chefe do Departamento de História da UnB. Possui diversos livros publicados, dentre os quais destacam-se, entre outros, O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores, A Política Externa Brasileira, História da Política Exterior do Brasil, O Papel da Diplomacia. Assessor de agências brasileiras de fomento à pesquisa (CAPES, CNPq), órgãos públicos (Ministério da Educação, Ministério das Relações Exteriores), fundações (Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, Fondazione Giovanni Agnelli de Milão).

oscilações da política exterior, em escala raramente observada em outros Estados. Na origem dessa fragilidade está a cisão da nação diante dos apelos dos partidos políticos, em especial o embate entre justicialistas e radicais, que provocou sucessivas quebras da ordem institucional e intervenções dos militares na política. O nó político dos argentinos foi o peronismo, que, no dizer do representante brasileiro em Buenos Aires, Freitas Vale, correspondia a uma mística "usada para conservar ao lado do presidente as massas que o levaram ao poder".[1] Dividiu a nação durante décadas diante das opções a tomar acerca da organização social, da moldura do Estado, do exercício do poder e do modelo de desenvolvimento nacional. Dividiu a opinião pública, conseqüentemente, diante das opções de política exterior. Paradoxalmente, com a ascensão de Menem, o peronismo fez autocrítica e rompeu em 1989 com uma herança de concepções e de estratégias de conduta política, consolidando a fase da **nova política exterior**, encaminhada com o advento do regime democrático em 1983. Examinaremos nesse trabalho a política exterior da Argentina sob três aspectos: as tendências históricas das últimas décadas, o revisionismo dos anos 90 e, de forma mais exaustiva, os objetivos e resultados da política exterior do governo de Menem, entre 1989 e 1999.[2]

Permanências e contradições: 1945-1989

Os anos da depressão capitalista e da Segunda Guerra Mundial coincidiram com a crise da agroexportação argentina. Assim mesmo, apesar do declínio europeu e da emergência dos flancos do sistema internacional, Estados Unidos e União Soviética, os dirigentes do país platino mantiveram a tradicional vinculação européia e a estreita dependência do

---

[1] Freitas Vale a Raul Fernandes, ofício, Buenos Aires, 24 de maio de 1947, Arquivo Histórico do Itamaraty (Brasília), caixa 21.

[2] Limitamos a referência às fontes de consulta ao mínimo necessário. Acrescentamos uma extensa bibliografia ao final do texto e nela o leitor disporá de informação abundante sobre qualquer dos tópicos desenvolvidos nesse trabalho.

comércio e das finanças com relação à Grã-Bretanha, como na fase anterior. Somaram, contudo, a essa orientação de fundo estímulos à expansão da indústria no país, para fazer face a demandas oriundas do crescimento demográfico e não satisfeitas pelo fornecimento externo. Uma obstinada neutralidade diante da guerra pareceu-lhes conveniente, apesar da irritação dos Estados Unidos, dispostos a aliar a solidariedade e a colaboração do continente a seus planos estratégicos. Administrar essa herança de obstinação e irritação converteu-se no imediato pós-guerra em desafio para as relações bilaterais.

Quando se conformava a nova ordem mundial engendrada pela inteligência norte-americana, entre 1943 e 1949, para reger as relações internacionais pelos parâmetros das fronteiras ideológicas e do liberalismo ilimitado, a Argentina conheceu a ascensão de Juan Domingo Perón e adotou uma conduta externa heterodoxa. Cedeu o alinhamento ao Ocidente na esfera geopolítica, mas separou dele os interesses econômicos próprios da potência hegemônica, os Estados Unidos. Aderiu ao TIAR, mas recusou-se a subscrever os acordos do sistema Bretton Woods. Deu, assim, continuidade, a relações bilaterais conflitivas com os Estados Unidos.

Entre os dirigentes norte-americanos que fustigavam a Argentina de Perón, o mais notável e agressivo fora no imediato pós-guerra o ex-embaixador na Argentina, Spruille Braden, designado em 1945 subsecretário de Estado para Assuntos Latino-Americanos. Com o intuito de provocar uma repulsa generalizada no continente contra a pessoa do líder portenho, publicou em fevereiro de 1946 um memorando do Departamento de Estado, que logo denominou-se *Livro Azul*. Embora fartamente documentado, esse documento que estabelecia relações entre o nacionalismo argentino e o nazismo foi percebido pela opinião pública como um libelo político destinado a provocar efeitos sobre os resultados das eleições presidenciais que se aproximavam. Era a mão do Departamento de Estado que se abatia sem êxito sobre Perón, com o intuito de alijá-lo da cena política, como fê-lo sobre Vargas, derrubando-o então do governo. Por trás da imagem e da

ética política que pretendia ferir, o *Livro Azul* de Bradem destinava-se, no fundo, a torpedear o nacionalismo argentino e sua política exterior autonomista. Aos olhos do funcionário norte-americano, esse nacionalismo revestia-se de caráter hostil em relação aos países da América Latina, sobre os quais a Argentina pretenderia estabelecer uma hegemonia mediante estratégia de uniões aduaneiras e penetração política graduais que seriam implantadas a partir dos vizinhos, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Essa visão conflitiva seria compartilhada por dirigentes brasileiros, como o chanceler do segundo governo de Vargas (1951-54), Neves da Fontoura, para quem a disposição argentina de criar o bloco regional, se não era uma disposição hostil aos Estados Unidos, poderia afastar os efeitos positivos das relações especiais entre o Brasil e este país. Há razões para supor que tanto Bradem quanto Fontoura estivessem equivocados?

A **Terceira Posição**, termo com que se definiu a política exterior argentina entre 1945 e 1955, durante o primeiro peronismo, fundava-se na visão externa de um mundo dividido entre dominantes e dominados e na disposição interna de promover a justiça e a eqüidade social. Requeria, operacionalmente, a autonomia de decisão diante das duas superpotências para levar adiante o projeto nacional. Não significava não pertencer a um bloco ou eqüidistância relativa aos mesmos, mas subentendia o não-alinhamento a um dos lados e a diversificação das relações internacionais com parceiros dos dois mundos. Significava mover-se no ambiente internacional por meio de livre política de negociação e realização de interesses e, no ambiente regional, por meio da integração seletiva e depurada do ingrediente geopolítico da Guerra Fria que os Estados Unidos imprimiam ao trato das questões latino-americanas. Conforma-se com os desígnios de alcançar a independência econômica por meio do paradigma do desenvolvimentismo. Com o objetivo de robustecer o poder nacional, a Terceira Posição deu continuidade à disposição histórica de reafirmar os direitos territoriais sobre a Antártica, as Malvinas e a plataforma continental atlântica.

O primeiro peronismo conformou, portanto, um projeto de política exterior caracterizado por densa coerência doutrinal e por consistente estratégia operacional. Para compensar as dificuldades nas relações com os Estados Unidos, buscou novamente reforçar os liames com a Inglaterra, a potência em declínio, estabelecer relações úteis com a União Soviética e implementar um plano original de associações políticas e econômicas com os países vizinhos, mormente o Brasil e o Chile. Diante da perplexidade provocada pelas alternativas liberal e comunista de organização social, adotou a fórmula intermediária da planificação democrática, o **justicialismo**. Para prover às necessidades de trabalho, salário e consumo de uma população em crescimento, orientou-se no sentido de expandir as atividades industriais, protegendo o mercado interno. Esse projeto foi expressão pioneira do movimento dos países não-alinhados e do terceiro-mundismo. Diferia, contudo, daquele engendrado pelos governos de Getúlio Vargas no Brasil, que também movia-se com desenvoltura em meio aos blocos antagônicos que dividiram o mundo no pré e no pós-guerra, mas que intercambiava nas relações com a potência hegemônica da área a adesão política e estratégica pela cooperação econômica para a promoção do desenvolvimento nacional. Embora considerasse uma tentação, Vargas não entrou no jogo argentino de confronto com lideranças dos Estados Unidos, mesmo porque, em país de regime democrático, manifestações em contrário impediam-no de fazê-lo.

Pode-se perguntar, com bom fundamento, se a dificuldade nas relações da Argentina com os Estados Unidos advinha da hostilidade de alguns dirigentes norte-americanos que não suportavam divergências de opinião política em sua zona de influência no pós-guerra. Há razões para crer que a Terceira Posição não comportava, *per se*, ingrediente conflitivo com o exterior, mas apenas a defesa de legítimos interesses percebidos como tais pelo governo peronista. Esta era, por exemplo, a visão do representante brasileiro em Buenos Aires, Oswaldo Furst: "Todas as atividades da política internacional argentina ... repousam em interesses

comerciais", escreveu em relatório endereçado ao Itamaraty.[3] Embora, em seu segundo mandato, Juan Domingo Perón houvesse alcançado com sua política exterior uma bem sucedida aproximação aos Estados Unidos, um golpe militar que se denominou **Revolução Libertadora** derrocou-o do poder em 1955. Por quase trinta anos a seguir, a Argentina viveria o drama da instabilidade política e da indefinição de paradigma em política exterior, que resultava da alternância em curtos períodos de regimes militares e constitucionais, da divisão interna entre partidários e adversários do justicialismo e da divisão externa entre independentistas e ocidentalistas.

O regime militar que vigorou entre 1955 e 1958 rompeu radicalmente com a fase anterior e estabeleceu a Argentina no bloco ocidental. O governo aderiu aos convênios de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), converteu a política de comércio exterior de bilateral em multilateral, rompeu as uniões econômicas com os vizinhos, abdicou dos direitos sobre a plataforma marítima e selou, enfim, a aliança ideológica com os Estados Unidos, quando estes, no auge da Guerra Fria, requeriam a conversão total da América Latina a sua visão de mundo e não estavam dispostos a tolerar nessa área terceiras posições, quer de países democráticos quer autoritários.

A vitória eleitoral da União Cívica Radical levou ao poder Arturo Frondizi (1958-62). Embora adversário do justicialismo, Frondizi não deu continuidade à guinada para a aliança ocidental na forma de alinhamento que os militares haviam encaminhado desde 1955. Restabeleceu alguns traços da segunda fase da Terceira Posição, com base nos princípios da conformação ideológica ocidental sem sacrifício da autonomia decisória. O alinhamento dos militares foi substituído por uma política mais equilibrada que buscava compartilhar interesses entre parceiros e evitar o confronto estratégico com os Estados Unidos. Ademais, Frondizi alcançou uma

---

[3] Oswaldo Furst a Samuel de Souza Leão Gracie, relatório, Buenos Aires, 2 de outubro de 1946, Arquivo Histórico do Itamaraty, lata 2.122, maço 37.966.

aproximação política com o Brasil ao firmar os acordos de Uruguaiana em 1961 e deu prova, depois, de relativa autonomia, ao não acompanhar os Estados Unidos que acabaram por excluir Cuba do sistema interamericano no ano seguinte, durante a Conferência de Punta del Este. Os dois grandes países do Cone Sul convergiam, então, em suas políticas exteriores de autonomia heterodoxa. Mas, enquanto o Brasil preservava o desenvolvimento como vetor da política exterior depois de Vargas, durante os governos de Kubitschek, Quadros e Goulart, a Argentina saltitava, depois de Perón, sobre questões pontuais, tais como adesão ou crítica ao ocidentalismo, soluções de gabinete para o comércio exterior, aproximação ou distanciamento da América Latina e valorização ou descuido em matéria territorial. Era a diferença entre ter um paradigma ou guiar-se por parâmetros dispersivos. Como conduzir com equilíbrio uma política pendular entre as forças conservadoras tradicionais e as massas operárias politizadas pelo peronismo? Este fora o desafio enfrentado sem muito êxito por Frondizi.

A cisão entre os argentinos que alimentava uma instabilidade nas visões de mundo e do projeto nacional trouxe novamente os militares à cena política em 1962, para anular uma vitória eleitoral do peronismo, que foi proibido de participar das próximas eleições, cujos resultados levaram ao poder o Partido Radical de Arturo Illia no ano seguinte. Este novo governo democrático assemelhou-se ao de Frondizi, com sua relativa autonomia decisória em matéria de política exterior, mas viu-se na contingência de romper com o princípio de autodeterminação e não-intervenção, votando a favor da intervenção da OEA na República Dominicana, como queriam os Estados Unidos. Tanto os governos radicais como os militares entenderam, contudo, que o problema do comércio exterior era ponto crucial e preservaram uma mesma linha de atuação a tal respeito, em que se dissociava o conteúdo ideológico da conduta diplomática. Comportava essa política de comércio exterior, por um lado, a reivindicação de conserto pelos foros multilaterais dos fluxos do comércio

internacional nas relações desfavoráveis entre o Norte e o Sul, inclusive a introdução de tratamento preferencial sem contrapartida, e, por outro, o incremento, aliás bem sucedido, do comércio com a União Soviética.

A cisão nacional diante do modelo de desenvolvimento a adotar e do modo de inserção internacional está na origem de nova intervenção militar em 1966, denominada desta feita de **Revolução Argentina**, a qual, havendo deposto o governo constitucional, prolongou-se até 1973, com os sucessivos governos dos generais Onganía, Levingston e Lanusse. Em matéria de política exterior, o governo do primeiro homem assemelhou-se ao da **Revolução Libertadora** de 1955, com sua postura de lastro ocidentalista e de subserviência aos Estados Unidos, ao passo que os dois últimos aproximaram-se timidamente do modelo de autonomia heterodoxa dos governos radicais. Dava-se, pois, continuidade à instabilidade da vida política interna e às oscilações da política exterior, em resposta aos desafios gerados pelas necessidades sociais e em conseqüência da incapacidade dos dirigentes em administrar a intriga. O golpe de 1966 na Argentina assemelhou-se muito ao de 1964 no Brasil, mas a reversão de 1967 neste último país, em direção ao paradigma desenvolvimentista, foi precoce e de natureza a acentuar os traços da política externa independente, porém cooperativa, em termos de coerência e continuidade. Em outras palavras, a crise paradigmática dos anos 60, que refletia o choque das correntes de opinião entre os modelos de desenvolvimento nacional autônomo e liberal associado dependente, foi resolvida de modo distinto nos dois países. No Brasil, pelo reforço do paradigma desenvolvimentista da política exterior, que recolheu elevado grau de consenso nacional e, na Argentina, pelo agravamento da cisão nacional, que alimentava os antagonismos.

Ao lado do alinhamento às posições norte-americanas ou autonomia do processo decisório em matéria de política exterior, ao tempo da Guerra Fria, outro dilema apareceu nos anos 60 para atormentar os dirigentes argentinos. Com efeito, no momento que se davam os primeiros passos no sentido da integração regional com a criação da Alalc e com o

Tratado da Bacia do Prata, a opinião argentina tornou-se muito sensível diante do atraso nacional em matéria de estruturas econômicas, que induzia o comércio desigual com os países avançados e o Brasil. A continuar tal esquema, previa o periódico *Clarin*, prolongar-se-ia a vocação pastoril destinada pela divisão internacional do trabalho à economia argentina. Na expressão do embaixador brasileiro em Buenos Aires, Pio Correa, esse "trauma psicológico" de país mais atrasado e receoso de tornar-se caudatário ou parente pobre do Brasil emergia como fator desestabilizador das políticas de cooperação e integração regionais. Com uma visão realista e prospectiva, sugeria então o representante brasileiro que os governos de ambos os países criassem um mercado comum no seio do qual se daria a harmonização das macropolíticas industriais:

> Para o Brasil e para a Argentina, existe a necessidade imperiosa de uma complementação industrial mútua: somente assim poderão os dois países chegar a economias de escala, condição indispensável para atingir a um desenvolvimento econômico de caráter genuinamente industrial e pós-industrial. Não há outro caminho para chegar a isso, senão a articulação dos dois mercados em um mercado comum sub-regional, mediante o planejamento em conjunto da política industrial dos dois países, de modo a assegurar às respectivas indústrias, na fase sobretudo de amortização do investimento inicial, base de mercado que proporcione condições econômicas de operação, competitivas com as similares de outros países.[4]

Onganía inaugurou esse regime militar buscando contraditoriamente o alinhamento aos Estados Unidos, matriz do mundo ocidental e cristão, o confronto geopolítico com o Brasil a propósito do

---

[4] Pio Correa a José de Magalhães Pinto, ofício, Buenos Aires, 27 de janeiro de 1969, Arquivo Histórico do Itamaraty (Brasília), caixa 35.

aproveitamento do potencial hidrelétrico da Bacia do Prata e o confronto territorial com o Chile e a Grã-Bretanha, agravando esses contenciosos de fronteira. Durante os governos dos dois outros generais, em conseqüência do acentuado isolamento em que mergulhava o país e do estreitamento da margem de decisão autônoma em política exterior, refluiu-se para os cânones do modelo de dependência heterodoxa, com o reconhecimento do governo da China comunista e uma tentativa de aproximação aos países vizinhos da América Latina.

O interregno constitucional peronista (governos de Héctor Cámpora, Juan Domingo Perón e Estela Martínez de Perón, entre 1973 e 1976) acentuou a cisão da opinião interna e as oscilações da diplomacia, em clara demonstração de que não havia paradigma de conduta política em condições de garantir a continuidade de um projeto nacional. O regresso de Perón pareceu, precisamente, aos argentinos a solução para a cisão nacional e a possibilidade de um novo consenso. A política exterior do segundo peronismo correspondeu a uma aplicação adaptada e atualizada dos princípios da **Terceira Posição**. Restabeleceram-se as relações com Cuba e iniciaram-se com países comunistas de combate, como a Coréia do Norte e o Vietnã do Norte, além da República Democrática Alemã. A Argentina obteve, em recompensa, maior abertura do mercado socialista. Esse maior grau de autonomia decisória verificou-se ainda na adesão ao Movimento dos Países Não-Alinhados e em relações cordiais com os Estados Unidos, que se conformaram com a heterodoxia da política exterior argentina. O modo como Perón enfrentou diante do Brasil a questão do aproveitamento dos rios e diante dos vizinhos as preocupações pela preservação do patrimônio territorial revestiu-se, coerentemente com suas posições do passado, de boa vontade e racionalidade. Sua morte, contudo, fez desvanecer essa linha de política exterior cooperativa.

Havia nos meados dos anos 70 a percepção de que o contexto internacional acenava com perspectivas de êxito para a ação dos países do Terceiro Mundo no sentido de provocar mudanças favoráveis no

comércio internacional. Assim, uma política exterior de relativa autonomia diante da confrontação leste-oeste era vista com expectativas de resultados. Perón conferia à política exterior, como os brasileiros de então, o papel de instrumento supletivo ao esforço de desenvolvimento nacional. Para exercê-lo, haveria de revestir-se de caráter oportunista, despolitizado e desideologizado. Desejou-a com baixo nível de alinhamentos e alto perfil diplomático, menos amarrada aos Estados Unidos e mais aberta ao mundo, particularmente aos países do Leste, em razão das dificuldades do comércio criadas pelo protecionismo dos europeus ocidentais.

A turbulência das relações internacionais que sucedeu à alta dos preços do petróleo e a luta entre facções internas que a debilidade física de Perón não permitia controlar coincidem com nova intervenção militar na vida política argentina, outra quebra da ordem constitucional, chamada de **Processo de Reorganização Nacional**, que eclodiu em 1976 e estendeu-se até 1983. A disposição inicial dos militares era de depurar a vida pública da corrupção e do marxismo e instaurar novo consenso pela coalizão hegemônica das elites sociais internas com as elites transnacionais, em detrimento do populismo de configuração tripartite: burguesia nacional, classe média e classe operária. A política exterior no período manteve inicialmente certos traços do interregno peronista. O país permaneceu membro do Movimento dos Não-Alinhados, conservou suas relações com os países socialistas e expandiu o comércio com a União Soviética, que se tornou o maior comprador de produtos argentinos. Recusou-se, por tal razão, a acompanhar os Estados Unidos no boicote às exportações destinadas àquele país, após a invasão do Afeganistão em 1981. Em outros termos, deu-se continuidade, nas relações com os Estados Unidos, a uma política de autonomia decisória assentada na percepção de interesses nacionais concretos.

Duas contradições minavam, contudo, a coerência da política exterior do regime militar com o projeto nacional de desenvolvimento e de autonomia política: a simpatia pelo modelo liberal de organização interna e

de relações econômicas externas e a disposição de apoiar os Estados Unidos na Guerra Fria em troca de sólida aliança estratégica. Nutriam-se tais contradições da crença segundo a qual as relações especiais com os Estados Unidos surtiriam efeitos políticos e econômicos automáticos. Reproduzia-se na Argentina o erro de cálculo brasileiro do governo de Castelo Branco (1964-67). Essas tendências foram se acentuando desde 1976 e resultaram em dois fiascos espetaculares, a derrocada da economia interna e a derrota diante da Inglaterra na Guerra pelas Malvinas.

O responsável pela abertura ilimitada da economia argentina aos fluxos internacionais que excluía os interesses dos segmentos populares foi o ministro José A. Martínez de Hoz. Inspirando-se nas potências do Primeiro Mundo e crendo poder alcançar o controle da inflação e a retomada do crescimento com suas políticas de vertente neoliberal, provocou, ao contrário, uma hecatombe dos índices internos, segundo Aldo Ferrer: queda de 15% da renda *per capita*, de 40% dos salários reais, de 25% da produção industrial e de 50% da capacidade produtiva. Por outro lado, a dívida externa foi multiplicada por cinco. Com essas bases minadas, a política exterior não tinha mais condições de implementar sua margem de autonomia. A dependência externa, particularmente dos Estados Unidos, acentuou-se desmesuradamente e essa percepção foi mais uma vez equivocadamente convertida em estratégia de política exterior com o intuito de obter um benefício que de alguma forma viesse remediar ao estado de calamidade nacional. Nas relações com a América Latina, o governo oriundo da intervenção militar de 1976 rompeu com a busca de coincidências com o Brasil que caracterizava a política argentina desde 1943, enfrentando seu grande vizinho, precisamente quanto este, durante o governo de Ernesto Geisel, tomava distância dos Estados Unidos. Somente ao final da década, consentiu em encontrar fórmulas de entendimento acerca do aproveitamento dos rios, a questão conflitiva mais grave entre ambos. De modo geral, sua opção ocidentalista desqualificou a política econômica cooperativa em proveito da ação ideológica, impedindo-a de integrar-se

pela via do multilateralismo ou de estabelecer vínculos com parceiros estratégicos.

Ao tempo do governo do general Galtieri, fortaleceu-se a crença de que o apoio às intervenções norte-americanas na América Central e Caribe conjugado com o perfil neoliberal da política econômica havia harmonizado a política exterior argentina com a do Primeiro Mundo. Recusava-se o livre debate entre as alternativas paradigmáticas do desenvolvimento autônomo e associado dependente e introduzia-se o **debate armado** entre os extremos. Eliminava-se a possibilidade de cosmovisões alternativas, confundindo-se o combate ao comunismo com a subserviência aos Estados Unidos. O dilema das opções entre a heterodoxia na Guerra Fria, o latino-americanismo e o ocidentalismo ideológico foi resolvido por clara opção a favor deste último. Contudo, o agravamento da situação interna, combinado com a repressão e a aliança geopolítica na Guerra Fria, reuniu fatores que, se não explicam, coincidem com a brusca mudança diante da solução negociada com a Grã-Bretanha que vinha sendo conduzida até um mês antes da invasão das Ilhas Malvinas. A derrota na guerra fechou um ciclo de resultados catastróficos.

Com a presidência de Raúl Alfonsín, a Argentina ingressou, em 1983, no período de estabilidade democrática que se prolongaria sem quebra da ordem. Seu modelo de política exterior assemelhou-se, até 1989, ao paradigma desenvolvimentista brasileiro que vinha sendo implementado com coerência e continuidade desde 1967. A política exterior de Alfonsín recuperou os melhores traços do passado, dando-lhes unidade por meio do que os analistas argentinos denominaram de **autonomia heterodoxa**. Significava buscar a cooperação internacional, não o confronto, seja com o Primeiro seja com o Terceiro Mundo, reforçando os princípios de não-intervenção e autodeterminação; apesar da reativação da Guerra Fria pelo governo de Ronald Reagan, tomar distância do conflito Leste-Oeste, alheio aos interesses do desenvolvimento, e associar-se ao diálogo Norte-Sul nos organismos internacionais; dispor-se até mesmo à negociação branda

da dívida externa. Com relação à América Latina, convinha produzir uma mudança de qualidade: tender ao consenso no plano multilateral, por meio dos Grupos de Apoio e Contadora, e à cooperação depurada de qualquer conotação geopolítico com os vizinhos, mormente o Brasil e o Chile, por meio de moderno processo de integração. Os conflitos territoriais seriam confiados à mediação no caso chileno e à negociação, no caso inglês. Tudo convergia para a recomposição da desgastada imagem do país no mundo e para a nova reinserção internacional, tanto mais que vinha a política exterior imbuída nessa fase de profundo apelo democrático. O Governo de Alfonsín esteve condicionado por circunstâncias externas de revigoramento do liberalismo econômico e político em razão da abertura soviética e de triunfo das concepções postas em prática por Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra. O modelo keynesiano de economia fortemente estatal, que ainda inspirava o esforço desenvolvimentista do Terceiro Mundo, já estava à deriva.

"A política exterior da **Terceira Posição** de Perón [conclui o historiador Mario Rapoport] ou os intentos posteriores de triangulação com a Europa comunitária, ou com a decadente ex-União Soviética, ficaram à metade do caminho ou terminaram em fracasso."[5] A pergunta que esse malogrado passado de oscilações sem paradigma deixa ao observador é a de saber se uma relação especial como aquela que manteve o Canadá com os Estados Unidos seria a estratégia de inserção internacional adequada para situar a Argentina em posição de superar suas crises históricas.

Revisionismo histórico: origens da política exterior dos anos 90

A liberdade da era democrática inaugurada pelo governo de Alfonsín em 1983 animou o debate político acerca das alternativas de

---

[5] Rapoport, Mario. *Globalización, integración e identidad nacional:* análisis comparado Argentina-Canadá. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994, p. 206.

inserção internacional da Argentina. Constituiu-se na década de 1990 uma dinâmica e expressiva comunidade epistêmica integrada por historiadores, economistas, cientistas políticos e autoridades de governo, por vezes as mesmas pessoas.[6] O itinerário de sua atuação associou os objetivos de produzir conhecimento, formar consciência e opinião, influir sobre a decisão política e transformar o sistema produtivo. A comunidade epistêmica teve em mente, primeiro, proceder a uma implacável revisão histórica do período compreendido entre a ascensão do peronismo, em 1945, e a redemocratização de 1983 ou então o advento de Carlos Menem em 1989 e, segundo, assessorar o governo deste último na implementação de suas propostas de mudança. Não esteve muito longe de recolher o consenso da inteligência argentina e o domínio do mercado editorial na área das relações internacionais do país. Engendrou animado debate interno, mesmo porque essa comunidade refletia, dialogava e polemizava de modo introspectivo, para dentro e não para fora. A produção de conhecimento diretamente aplicável às decisões de política exterior esteve presente nas intenções e nas interpretações do grupo. Ao mesmo tempo, aquelas decisões se refletiram na evolução dos debates. Para compreender as orientações da política exterior dos dois mandatos de Menem, entre 1989 e 1999, torna-se portanto imprescindível expor a invenção desse pensamento revisionista aplicado.

O revisionismo argentino dos anos 90 apresentou duas vertentes confluentes: as análises da vida nacional e da inserção internacional. A expressão mais elaborada da primeira encontra-se no livrinho escrito sob forma de desabafo pelo conceituado historiador Tulio Halperín Donghi[7] e

---

[6] O grupo veio a público com obras individuais e coletivas. A maior parte destas últimas resultou de seminários organizados pelo Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), cujos textos foram publicados principalmente pelo Grupo Editor Latinoamericano. Ver, em especial, as obras coletivas organizadas por Balze e Roca (1997); Jalabe (1996); Cisneros (1998); Russell (1992); Bouzas (1997) e Giavarini (1993).

[7] Donghi, Tulio Halperín. *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires: Ariel, 1994.

da segunda nos dois livros de combate publicados pelo cientista político Carlos Escudé[8]. Em seu curso, o pensamento revisionista tornou-se polêmico, não mais ao estimular os embates entre as correntes tradicionais da vida política argentina, o justicialismo e o radicalismo, mas ao confrontá-las simultaneamente. A condenação dos valores e das experiências do passado induziu a sensação de desconforto pelas décadas perdidas, vindo a explicar a mudança da política exterior, pelo menos seus traços fundamentalistas. Segundo Andrés Cisneros, o balanço desses últimos tempos levava os argentinos a lamentar o estancamento econômico, a marginalização do comércio internacional, a hostilidade dos vizinhos, a ditadura e a guerra suja.[9]

Os revisionistas esboçaram uma teoria dos três tempos da história argentina: o da grandeza nacional da geração dos 80 do século XIX que logrou uma inserção internacional com benefícios internos de elevado impacto social, o da introspecção nacional entre 1930-45 e 1983-89, responsável pela decadência interna e pelo isolamento internacional e o terceiro tempo, introduzido por Raúl Alfonsín e consolidado por Carlos Menem mediante estratégia interna de estabilidade monetária e política combinada com abertura econômica e política exterior de inserção do país no Primeiro Mundo. Fechar-se-ia, desse modo, o círculo da história, com o regresso às origens de grandeza nacional e restabelecer-se-ia o prestígio da nação por modo a esterilizar o sentimento de autocompaixão. Este foi o curso do revisionismo, cujas interpretações serão expostas a seguir.

A força do conservadorismo que prevaleceu no primeiro tempo daquela periodização histórica entrou em declínio entre 1916 e 1930, quando

---

[8] Escudé, Carlos. *Realismo periférico:* fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992. Escudé, Carlos. *El realismo de los Estados débiles:* la política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

[9] Cisneros, Andrés. Argentina, história de un éxito. Cisneros, Andrés. *Política exterior argentina, 1989-1999:* historia de un éxito. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoameircano, 1998, p. 35-77.

as concepções liberais de Alberdi, Mitre e Sarmiento cederam espaço ao reforço do Estado, desejado por Yrigoyen. Os valores cívicos de que se nutria o Partido Radical preservaram desde 1930 sua permanente relevância, mas o peronismo irrompeu como expressão política de outra sociedade e abriu o conflito de legitimidade do poder. A cisão nacional consistiu na disposição de negar-se legitimidade a outra representação, seja à peronista pelos conservadores, seja à tradição cívica e ideológica da Argentina conservadora pelos peronistas. A representatividade eleitoral foi corrompida pelo desespero com que as facções políticas manipulavam o processo democrático longe de padrões cívicos e éticos. Ao sufrágio recorria-se em função de sua eficácia prática, ao tempo em que se lhe negava papel como fonte de poder legítimo e, assim, ia o Estado, enquanto edifício do poder, caindo na degeneração, ao ponto de buscar nas corporações ou na força militar - por que não no regime do terror? - outras formas de legitimidade. A administração desregrada da representatividade provocou rupturas institucionais repentinas (1945, 1955, 1962, 1966, 1973, 1983), como também a diferença do sucedido em 1989, quando os derrotados reconheceram o governo do terceiro peronismo como resultado da legitimidade eleitoral e não do voto de classe ou corporação. As soluções para os males acarretados pelas crises financeiras refletiram durante essas décadas os limites da legitimidade de quem as propunha com evidente intento de beneficiar a uns e castigar a outros: elites conservadoras, burguesia nacionalista ou classes populares. A desconstrução da nação foi o resultado da vingança política alçada à ordem insitucional. E os donos do poder tornavam-se cada vez mais débeis. Alfonsín percebeu, e com ele a sociedade argentina, diante do insuportável malefício da hiperinflação, que convinha pôr termo à aventura peronista de quarenta anos e restabelecer as regras da legitimidade eleitoral. Não hesitou em franquear o Estado ao próprio peronismo, o de feição democrática, pondo termo a uma agonia política.

Os cruéis resultados do segundo tempo da história da Argentina verificaram-se, a partir de 1945, nas esferas da vida política, econômica e

diplomática: desenvolvimento econômico fechado e orientação externa que desconhecia as mudanças do cenário internacional e alimentava-se de percepção exagerada do próprio poder. Tendências autodestrutivas vicejavam, exigindo uma ruptura radical que provocasse a reversão ao antigo período de grandeza. A nova política exterior da terceira fase significa essa volta ao passado de inserção do país na economia e na política internacional, embora com outros esquemas de alianças, em razão do declínio inglês e da emergência dos Estados Unidos.

Com efeito, afirmam os revisionistas, entre 1852 e 1941, a política exterior argentina nutriu-se de suficiente realismo. Apostou com êxito nas vantagens da interdependência sobre seus inconvenientes e, assim, logrou benefícios em termos de nível de vida, qualidade institucional e prestígio internacional. Como Estado comerciante em que se transformou, a Argentina fundou no êxito da expansão agrícola e na estabilidade institucional relações econômicas densas com os países avançados que realçaram a independência política e o prestígio internacional do país. Com base nesse lastro de poder, implementou uma estratégia de não-envolvimento em assuntos internos de outros países e de liderança regional competitiva com o Brasil e os Estados Unidos. Cuidou de manter a baixo custo essa disputa pela liderança regional, que não era hostil aos dois outros países. Desse modo, aquela política exterior contribuiu para tirar a Argentina da condição de uma das nações mais atrasadas da América nos meados do século XIX e alçá-la à condição de segunda nação mais avançada na primeira metade do século XX, em termos tanto econômicos quanto políticos e culturais.

O sonho de a Argentina transformar-se no país mais importante da América Latina e em grande potência regional esvaiu-se, contudo, na segunda metade do século XX, em razão de erros estratégicos e da perda de legitimidade do Estado, que resultou da debilidade das normas democráticas, da fraude eleitoral, da intervenção dos militares na política e da ascensão da demagogia. A política exterior desse segundo período

não assimilou o declínio inglês e o aparecimento de novas grandes potências, bem como a fratura ideológica e a criação de zonas de influência, fatores sobre os quais os Estados Unidos arquitetaram as regras da ordem internacional que prevaleceria durante décadas.

A transição das relações internacionais da Argentina para o segundo tempo, de acordo com o revisionismo histórico dos anos 90, passou portanto pela crise de uma adaptação mal encaminhada. Em primeiro lugar, a Argentina prolongou em nova versão sua neutralidade anterior diante das questões internas a outros Estados e das guerras, embarcando no neutralismo dos países não-alinhados, sob a forma própria da **Terceira Posição**. Ora, esse neutralismo tornou-se positivo e contestatório da ordem política e econômica internacional e coincidiu com drástica redução do índice de abertura da economia nacional. A Argentina abandonou o multilateralismo comercial e adotou o bilateralismo de preferências no momento em que os fluxos das finanças e das trocas estavam impulsionando um amplo processo de globalização, com base nas concepções do comércio livre e multilateral. Em suma, essa profunda mudança nas regras do jogo verificada nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, o declínio da Europa, a divisão bipolar do mundo, a consolidação da União Soviética e dos Estados Unidos como superpotências e a emergência do Terceiro Mundo rompeu o laborioso equilíbrio do modelo de política exterior da geração dos 80 do século XIX.

Governos civis e militares, até mesmo de matizes políticos distintos, compartilharam certas orientações de política exterior a partir de 1945. Os revisionistas cunharam a expressão **política exterior do isolamento** para realçar sua interpretação do passado e revisar aquelas que se escondiam por trás de outros termos até então consagrados pela literatura, tais como neutralismo, terceira posição, política externa independente ou autonomia heterodoxa. As origens dessa política de isolamento parecem apontar para um mal entendido entre a Argentina e os Estados Unidos durante a Segunda Guerra, por um lado, e, por outro, para a percepção

equivocada acerca das tendências de fundo que haveriam de prevalecer nas relações internacionais. Em decorrência disso, a Argentina refluiu sobre si mesma e, pretendendo permanecer à margem do conflito global, acionou uma estratégia de desenvolvimento econômico introspectivo.

Os parâmetros da política exterior do isolamento foram os seguintes:

a) No plano global, uma política exterior não comprometida ou de apoio condicionado ao Ocidente que provocou por vezes a contestação da ordem e agudas situações de isolamento;

b) Plano continental, uma política de sucessivos desencontros com os Estados Unidos que afugentava o concurso dos capitais e dos empreendimentos para o desenvolvimento nacional;

c) Na área do Cone Sul, a alternância entre o cálculo geopolítico e o cálculo da integração nas relações com o Brasil, prevalecendo no longo prazo a primeira linha de conduta e vindo a segunda eivada de disposições antinorte-americanas;

d) Na esfera econômica, uma política de isolamento que se convencionou chamar de modelo substitutivo de importações, voluntarista e por vezes hostil à participação do capital estrangeiro.[10]

Duas versões do revisionismo foram desenvolvidas, uma de caráter crítico acima exposta e liderada por Felipe de la Balze, outra de caráter fundamentalista, conduzida por Carlos Escudé. Esta última desvendou o principal enigma da história dos cem anos que precederam ao advento de Menem: a deliberada escolha dos Estados Unidos para implementar uma confrontação diplomática desigual. E encontrou a explicação no conteúdo

---

[10] Balze, Felipe A. M. de la. La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior. Balze, Felipe A. M. de la e Roca, Eduardo A. (orgs.). *Argentina y EEUU:* Fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: CARI, 1997, p. 42-83.

nacionalista do sistema educativo que vigorou durante aquele século. Ter-se-ia apregoado ou imposto, com efeito, nas escolas do país, o dogma da superioridade nacional argentina alicerçada sobre presumida grandeza pátria.

Por isso, desde a Conferência de Washington de 1889, o governo argentino obstou à liderança norte-americana sobre o continente, avançando contra ela uma política de construção da própria liderança hemisférica que preservou a tradição de conflito nas relações bilaterais. Apelou ao universalismo para barrar a determinação norte-americana de formar o bloco regional sob sua hegemonia e ao princípio da não-intervenção para condenar a ingerência nas repúblicas latino-americanas. Cultivou a obsessão de **ser independente** em política exterior, fugindo de compromissos externos e abrindo mão dos benefícios das alianças. Ostentou o perfil de política exterior de estado arrogante e poderoso, quando lhe faltavam os meios. Padeceu as conseqüências de uma política norte-americana de perfil contraditório e temperamental, que para a potência hegemônica não representava custo algum mas que para o Estado débil comportava efeitos destrutivos. Mesmo quando cedeu ao bom senso e atenuou o confronto em troca de vantagens econômicas (empréstimos, comércio), manteve elevada a retórica antinorte-americana.

A interpretação revisionista radical - com a qual apenas em parte concordam os revisionistas críticos e da qual discordam historiadores profissionais, com base nas oscilações bruscas e constantes da política exterior argentina entre a confrontação e o alinhamento com os Estados Unidos descritas na primeira parte desse texto - tendeu a sublinhar os erros do passado para condenar a velha política exterior do país, responsável pela decadência e pelo isolamento. Essa corrente radical, como já se observou, tendia a difundir junto aos argentinos o sentimento de autocompaixão diante das décadas perdidas desde o pós-guerra.

O paradigma da política exterior do isolamento correspondeu à versão externa das políticas públicas internas, ampliando os efeitos

autodestrutivos de ambas, prosseguem afirmando os revisionistas. A Argentina foi o único país próspero a rechaçar de pronto a ordem econômica internacional liberal e multilateral implementada no pós-guerra pelos aliados ocidentais. Sua participação no comércio internacional caiu dos 3% em 1930 para 0,3% em 1990. A densidade das relações econômicas com as grandes potências e o grau de integração com os países vizinhos desceram aos níveis mais baixos da história. A pretensão de operar uma política exterior independente foi uma ilusão que sobrevalorizou os atributos de poder e prestígio e privou o país dos benefícios de alianças cooperativas. Ademais, desde o pós-guerra até 1983, todas as tentativas de correção de rumos dessa política de isolamento malograram, regredindo-se, a cada vez, a seus parâmetros destrutivistas. Morreu, afinal, não por haver-se exaurido lentamente, mas por choques de uma hecatombe que combinou a derrota na Guerra das Malvinas, o desrespeito afrontoso dos direitos humanos, o hiperendividamento externo e a hiperinflação. Requeria-se, argumentam os revisionistas argentinos, uma ruptura radical com esse passado e a definição de novo paradigma de inserção internacional para o país, um terceiro tempo da história nacional.

O revisionismo argentino esteve perto de erigir um pensamento único em decorrência da implacável rejeição do passado de cinqüenta anos durante o qual a vida política do país caracterizou-se pela cisão entre opositores incapazes de se entender. Comportou esse revisionismo o risco de produzir, em razão dos limites de abertura impostos à reflexão, uma nova política exterior de marco também radical? O realismo periférico, que serviu de base teórica para a nova política, corresponde concretamente a uma teoria ou apenas a uma nostalgia do passado? Ao fundar-se exclusivamente na avaliação das relações assimétricas, entre grandes potências e potências débeis, não descartou o dinamismo das relações simétricas entre potências médias que explica, por exemplo, o êxito dos países europeus na segunda metade do século XX? Não estaria esse pensamento único aconselhando uma política exterior que reproduz as contradições que ele mesmo tenta superar?

Os dois ministros das relações exteriores do governo de Carlos Menem, Domingo Felipe Cavallo (1989-91) e Guido Di Tella (1991-99) associaram o revisionismo ao fim da ordem internacional do pós-guerra para explicar a correção de rumos da política exterior. Cavallo mencionou a degradação das instituições argentinas e Di Tella a política de isolamento como causas da decadência interna e do descenso internacional. Para ambos, o retorno da democracia em 1983 representou o divisor de águas da reconstrução institucional, porém apenas em 1989 pôs-se termo em definitivo à política isolacionista.

A política exterior de reincorporação ao Primeiro Mundo*: alinhamento externo e diplomacia de prestígio (1989-2000)*

Base doutrinal e objetivos da política exterior durante o primeiro mandato de Menem (1989-1994)

O enigma referente ao impulso inicial da nova política exterior dos anos 90 consiste em entender o giro dramático que deu o peronismo com relação ao caráter popular e ao apelo igualitário de que se havia revestido no passado. Tanto mais que, ao cabo de cinco anos, o governo de Menem aprofundara a desigualdade social.

Quando o peronismo foi desalojado do Estado por um golpe militar, em 1955, fortaleceu ainda mais seu discurso igualitário. Interpretou, desde então, o golpe militar como uma articulação das minorias conservadoras com as Forças Armadas tendo em vista a realização de interesses setoriais. Ao retomar o poder entre 1973 e 1976 teve uma atuação ambígua diante das demandas dos setores populares, que não ficaram satisfeitos. Em 1983, os peronistas perderam as eleições verdadeiramente democráticas, mas se impuseram em 1989, é bem verdade, em meio ao caos econômico e a graves tensões sociais provocados pelo desfecho hiperinflacionário do governo radical de Alfonsín.

O primeiro gabinete de Menem realizou uma ruptura com relação à forma de competição pelo poder que existiu no passado, entre os subsistemas de partidos políticos, por um lado, e de representação corporativa de empresários e operários, por outro. Entre seus 47 membros (oito ministros e 39 secretários de Estado), apenas sete haviam ocupado funções públicas, dentre os quais, Domingo Cavallo, das Relações Exteriores, que exerceu papel protagônico nas mudanças da política exterior, e Roberto Dromi, que desenhou a política de privatizações. Apenas três funcionários provinham do setor sindical. Em suma, o primeiro gabinete não representava nem as classes conservadoras tradicionais nem os segmentos populares. Ricardo Sidicaro aplicou à coalizão social que acompanhou a ascensão de Menem ao poder o conceito de **antielite**.[11] O grupo teria surgido da autocrítica diante da derrota de 1983 e da necessidade de revitalizar a força política do peronismo, cujos dirigentes tradicionais eram em parte propensos a atitudes antidemocráticas. Desejava-se projetar do movimento uma imagem mais séria, mais democrática e menos populista. Um peronismo moderno no estilo e nas propostas, que rompia com as duas elites, a política e a corporativa, que disputavam há décadas o controle do Estado.

O grupo menemista veio das margens do tradicional sistema argentino de poder. Recrutado de províncias interioranas menos desenvolvidas do ponto de vista econômico e cultural (Menem havia sido governador da La Rioja), esse grupo não tinha compromissos com a aristocracia dirigente e com as regras de controle social do poder que existiam nas províncias mais avançadas e na capital federal. Estava em condições de forjar alianças surpreendentes em razão tanto da conjuntura de colapso nacional quanto da flexibilidade ideológica de seus membros.

---

[11] O conceito de antielite é formulado por Sidicaro, Ricardo. Argentina 1989-1993: la liberalización económica y sus consecuencias. Hurtienne, Thomas e outros (orgs.). *Cambio de rumbo en el Cono Sur:* crisis y oportunidades. Caracas: Nueva Sociedad, 1994, p. 129-54.

Quando os recém-chegados ao poder instalaram-se e adotaram um projeto econômico liberal e antiestatista, a resistência do peronismo tradicional reduziu-se a poucas vozes, aliás sem impacto. Menem estimulou o revisionismo histórico ao referir-se, amiúde, à decadência argentina, cuja gênese localizava nos parâmetros do primeiro governo peronista. Assim como os militares haviam desarticulado as forças produtivas para enfraquecer o sindicalismo e ferir o peronismo de morte, Menem se propôs desarticular o Estado intervencionista e adotar um liberalismo sem confusão. Já que o símbolo da soberania nacional eram as grandes empresas estatais, uma prática de privatização sem política seria implementada com a finalidade de destruir a base em que se assentara a visão do passado. O discurso da urgência econômica diante da tragédia hiperinflacionária abria caminho para as medidas de tendência liberal, esterilizando o tradicional debate interpartidário e desqualificando a pressão das corporações de classe. Aliás, os empresários que exigiam há muito tempo uma economia livre e desregulada não estavam em condições de negar apoio ao governo. Ao termo, o consenso liberal acabou por unificar governo e oposição, já que o radicalismo estava então mal situado para contrapor-se ao novo projeto de governo. Menem fechou o ciclo histórico dos conflitos entre peronistas e empresários de ideologia liberal. Mas ao termo de cinco anos de mandato, nem todos estavam satisfeitos diante do projeto liberal, as classes baixas porque a exclusão social se ampliara, e os empresários porque se deram conta de que o liberalismo era antes um lugar ideológico de encontro coletivo e não necessariamente uma unidade de critérios e de interesses.

A mudança sem confusão quanto aos conceitos ou decisões a tomar que se observou no plano da política interna verificou-se também no plano da política exterior durante o primeiro mandato de Menem. Um pensamento presumivelmente realista - **realista**, segundo os escritos de Carlos Escudé - alimentou a nova orientação e provocou um giro dramático da política exterior com o fim de eliminar os efeitos autodestrutivos das

tendências confrontacionistas com grandes potências ocidentais que haviam acompanhado a política exterior desde os anos 30 do século XX. A política exterior ajustou-se, em nome desse presumível realismo, à condição de país periférico. Seus fundamentos doutrinais foram explicitados em três princípios, expostos amplamente nos textos de Escudé.

1. Um país periférico, dependente, pobre e estrategicamente irrelevante para as grandes potências, deve eliminar suas confrontações políticas com o exterior e lutar apenas por assuntos materiais que afetem o bem-estar do povo. Deve conformar seus objetivos externos com os da potência hegemônica na área tendo em vista obter algum ganho econômico em troca da aceitação da liderança política.

2. A política exterior do país periférico deriva do cálculo entre custos e benefícios materiais, como ainda do cálculo de risco de custos eventuais. O desafio político à grande potência pode não comportar custos imediatos, mas a longo prazo sempre revela-se autodestrutivo.

3. A autonomia da política exterior há de refletir a capacidade real de confrontação do Estado mas, sobretudo, orientar-se pelos custos relativos dessa confrontação. Ela não corresponde à liberdade de ação mas à possibilidade de eliminar perdas e promover ganhos nas relações exteriores do país.[12]

4. Apesar de conformar-se com esses princípios de **realismo periférico**, a política exterior do governo de Menem foi denominada por seu primeiro condutor, Domingo Cavallo, de **reincorporação ao Primeiro Mundo**. Verifica-se, portanto, uma conformação doutrinal e não uma derivação operacional

[12] Ver os dois livros de Escudé, referidos na bibliografia. Em obras coletivas também citadas, outros textos desse autor condensam seu pensamento.

entre a teoria do realismo periférico e a política exterior de Menem. Esta apresentou-se não como ajuste de percurso ou mudança de programa mas como reorientação estrutural da visão de mundo e dos posicionamentos da Argentina diante das questões mundiais. Três impulsos se conjugam em sua origem: o revisionismo histórico, que acima descrevemos, promoveu a catarse dos conceitos, princípios e tendências da fase anterior, julgados perniciosos: "*Muchos años de errores políticos y económicos habían borrado la imagem de* ***tierra de promisión*** *que alguna vez tuvo nuestro país*", afirmou Cavallo; o presumível realismo periférico, uma teoria conselheira, inspirou-lhe a proposta positiva; c) os condicionamentos provocados pelas mudanças do contexto internacional na passagem dos anos 80 para os 90 coadunavam-se com a determinação de ruptura dos argentinos: "*Ello implicó la necessidad de cambiar las características de nuestra relación con el mundo, para adaptarnos a las nuevas circunstancias imperantes*", asseverou o primeiro-ministro das Relações Exteriores de Menem.[13]

A ascensão da antielite menemista em 1989 na Argentina apresentou traços muito similares à ascensão do grupo de recém-chegados ao poder de Fernando Collor de Melo em 1990 no Brasil, mas somente a primeira logrou êxito em um ponto que condicionava visceralmente a adesão popular, que era o controle da hiperinflação. Contudo, em escala mais coerente e densa, a nova política exterior reproduziu em 1989 na Argentina a efêmera correção de rumos impressa à política exterior brasileira por Castelo Branco entre 1964 e 1967. A semelhança dessas duas últimas

---

[13] Cavallo, Domingo Felipe. La inserción de la Argentina en el Primer Mundo, 1989-1991. Jalabe, Silvia Ruth. *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 357-91.

experiências é notável para tempos tão distantes, visto que ambas foram calcadas no liberalismo radical, no antiestatismo, na aliança servil aos Estados Unidos, no ocidentalismo e na interdependência. Menem reproduziu também outro aspecto da auto-imagem difundida pelo regime militar no Brasil, especialmente pelo governo de Emílio Medici (1968-74): o objetivo estratégico de longo prazo da política exterior em ambos os casos foi explicitamente enunciado como sendo o de, no lapso de uma geração, incorporar o país ao Primeiro Mundo. Aliás, esse mesmo pensamento é retomado pelos dois mandatários do início dos anos 90, a **reincorporação ao Primeiro Mundo** na expressão de Menem, a **fuga da periferia** na de Collor de Melo. Apenas o revisionismo histórico é exclusivo das interpretações argentinas, uma vez que não vingou entre intelectuais e políticos brasileiros, intérpretes ou decisores, que mantiveram nos anos 90 uma apreciação valorativa no geral acerca da política exterior dos 60 anos anteriores.[14]

Um conjunto de orientações foi consignado à política exterior de Carlos Saúl Menem, que constitui sua proposta de ação. A tensão prospectiva da proposta, o salto para frente, confundiu-se em certa medida com o regresso ao passado anterior a 1930, cujos princípios políticos e morais pretendia-se recuperar. A política exterior de Menem fez lembrar também o período posterior a 1930, sobretudo o estilo diplomático peronista clássico, ao repor o comportamento de **alto perfil**, ou seja, de gestos enfáticos e elusivos que teriam o **significado** de tornar a mudança clara e explícita.

---

[14] Ver Cervo, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional:* a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Edunb, 1994. Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). *60 anos de política externa brasileira, 1930-1990.* 2 volumes, São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. Vizentini, Paulo G. F. *A política externa do regime militar brasileiro:* multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1998. VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento:* o nacionalismo e a Política Externa Independente. Petrópolis: Vozes, 1995.

O cientista político Felipe A. M. de la Balze identificou cinco domínios de ação da nova política exterior argentina de reincorporação ao Primeiro Mundo.[15]

1. **Reinserir a economia argentina na economia mundial.** O propósito aposta na premissa de que o processo de globalização da economia mundial manterá sua tendência ascendente no futuro e parte da convicção de que a abertura econômica induz o progresso tecnológico. Esse domínio de ação estabeleceu como meta alcançar a fronteira tecnológica dos países do Primeiro Mundo no espaço de uma geração. Contudo, visto com espírito crítico, esse parâmetro decisório surpreende o observador, visto que não leva em conta o fato de que a desnacionalização da economia interrompe a geração e a apropriação de tecnologia pelo sistema produtivo nacional. No fundo, por trás dessa linha de conduta dissolve-se o conceito de sistema produtivo nacional, a indicar a ruptura filosófica com o passado. Daí a ênfase no mais relevante dentre os objetivos econômicos da política exterior, de aumentar o fluxo de investimentos externos no país com o intuito de provocar a modernização da estrutura produtiva local. Se no passado, afirmou Cavallo, havia-se difundido na cultura política argentina a convicção de que o desenvolvimento era uma espécie de dívida caritativa das nações avançadas para com os pobres, no caso presente, é lícito concluir, corresponde da mesma forma a uma responsabilidade alheia, cuja indução é posta a cargo da nova política exterior. O segundo objetivo econômico relevante consiste na definição de estratégia para reinserir o país no comércio internacional. A abertura da economia à

[15] Balze, Felipe A. M. de la. La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior. Balze e Roca. *Op. cit.*, p. 11-130.

competição internacional e a atuação junto aos órgãos reguladores multilaterais, aos blocos regionais e aos países emergentes da Ásia foram meios selecionados para realizar tal objetivo. As condições internas para tornar exeqüíveis os dois objetivos da política econômica externa foram as reformas estruturais e a estabilidade monetária. Fechou-se, desse modo, o círculo da política econômica externa e interna.

2. **Estabelecer relação especial com os Estados Unidos.** O propósito reconhece o triunfo dos Estados Unidos sobre a União Soviética ao termo da Guerra Fria. Assenta na convicção de que o mundo encaminha-se a longo prazo para um futuro multipolar, com distribuição relativamente eqüitativa do poder, do prestígio e da riqueza, mantendo, porém, a médio prazo, a preeminência dos Estados Unidos nesses aspectos. Essa linha de força da política exterior de Menem não esconde o caráter corretivo relativamente ao passado de confrontação, embora ela se assemelhe a formulações de política exterior de períodos anteriores, como já se mostrou. A posição de excepcionalidade dos Estados Unidos no mundo sugere à Argentina que estabeleça com esse país uma relação especial capaz de produzir os seguintes efeitos: modernização das Forças Armadas, apoio para superação de questões estratégicas regionais (Malvinas, corrida armamentista, estabilidade democrática, eventuais desastres ecológicos), influência argentina sobre o processo decisório norte-americano em política exterior, acesso especial das exportações argentinas ao mercado dos Estados Unidos e do Nafta e captação de uma parcela importante dos investimentos norte-americanos no exterior. A nova relação pressupõe a conformação dos valores que condicionam as visões dos dois países quanto à organização interna e às relações

internacionais, conformação essa que também foi eleita como objetivo ou condição a criar pelos dirigentes do governo de Menem. Admite-se entre as partes apenas aquele tipo de confrontação normal em matéria econômica, que os Estados Unidos enfrentam com seus aliados europeus. Em sua formulação mais elaborada, a relação especial não recusa a intenção de a Argentina vir a tornar-se mão-forte dos Estados Unidos, quando a expansão de seus interesses (de um ou de outro) requeira medidas de coerção regional. Tal recuperação da tradicional empáfia argentina assenta-se na presunção segundo a qual o país foi posto, em conseqüência da ruptura dos anos 90 com o passado, em situação de superioridade sobre qualquer outro da América Latina para implementar uma política de **influência** em Washington, ao ponto de haver-se tornado **indispensável** à tomada de decisão das autoridades norte-amerticanas com respeito aos países latino-americanos. O objetivo de longo prazo, afirma Balze, "*es llegar a una situación en la cual los Estados Unidos encuentrem natural pedir nuestra opinión en los temas claves de su política latinoamericana y se sientan incómodos de ignorarla*".

3. **Aprofundar a integração econômica e a cooperação política com o Brasil**. O terceiro parâmetro da política exterior de Menem não constitui propriamente um fim em si, segundo Balze, mas, sim, o meio indispensável de se chegar, depois de décadas de tentativas mal sucedidas, a uma genuína estratégia de cooperação e integração latino-americana. Seu pressuposto consiste na substituição da geopolítica pela integração nas relações sub-regionais, particularmente entre os países do Cone Sul. Com efeito, o grupo de Menem esperava daquela **influência** em Washington solução prévia

para a dimensão geopolítica de sua política exterior. Assim, por coerência, essa dimensão podia ser afastada das relações entre parceiros sub-regionais. Entretanto, como adiante se verá, a geopolítica corria o risco de ser reintroduzida na área por efeito involuntário ou maquiavélico, precisamente em razão daquele papel que a Argentina presumia exercer na esteira de suas relações especiais com os Estados Unidos. Por enquanto - no cálculo dos dirigentes menemistas - uma relação de tipo especial com o Brasil modificaria o jogo de duas maneiras: primeiro, ao contrabalançar aquela que se buscava com os Estados Unidos, e, segundo, ao relançar a relação cooperativa com os vizinhos da América do Sul e com as grandes potências, por modo a romper com a política de isolamento em que o país vivia mergulhado no passado.

4. **Criar uma zona de paz no Cone Sul da América**. A garantia de paz para a Argentina seria fornecida pelo fortalecimento da segurança decorrente da criação da zona de paz em sua área de influência, o Sul do continente. Para tanto, o entendimento com a Inglaterra e a cooperação militar, primeiro com o Brasil e depois com o Chile, seriam os passos da estratégia de confiança a alcançar. Esse objetivo vem associado ao anterior, de promover a integração econômica e política latino-americana a partir do Mercosul. Contudo, a realização da política externa de segurança nacional aparece como uma variável dependente de dois outros fatores: por um lado, da obtenção de tratamento especial por parte dos Estados Unidos mediante acesso à condição de membro especial da OTAN ou, quiçá, a própria admissão à organização e, por outro, da desconstrução das seguranças nacionais. Em outros termos, a zona de paz seria efetiva quando os meios de segurança dos países do Cone Sul fossem desmontados em favor do

controle externo por parte do aliado especial ou da OTAN, que auscultariam a Argentina antes de tomar decisões relativas à América do Sul e, quiçá, lhe fornecessem modernos meios de ação externa.

5. **Desenvolver uma política de prestígio internacional**. A política de prestígio recupera a tradição principista do passado, conferindo-lhe a legitimidade de que carecia, por vir desde Menem estribada nos princípios universais da diplomacia do Primeiro Mundo. Após reverter a opinião argentina aos novos valores - globalização, integração, democracia, direitos humanos, meio ambiente, combate ao narcotráfico, ao terrorismo e às ditaduras - o Estado dispõe-se a conduzir de forma ostensiva a política de prestígio como tática voltada à epifania da nova política exterior da nação. Para realizar tal empenho, o momento e o gesto espetacular foram escolhidos como oportunidades da sorte. Aos olhos do observador externo, essa lógica não levou em conta o realismo, ao que parece. Com efeito, o fato de ter sido através da história a conduta de algumas nações que careciam de poder e de ter comumente malogrado em seus intentos não demoveu os dirigentes de recorrer a uma política de prestígio feita de gestos grandiloqüentes, consoante velhas táticas do peronismo.

A comunidade epistêmica argentina que procedeu ao revisionismo histórico, à fundamentação doutrinal e ao desenho estratégico da nova política exterior, nos moldes dos cinco **pilares** acima descritos, apresentou surpreendente coerência, além de convergir para a convicção de que esse era o caminho da reincorporação do país ao Primeiro Mundo. Esses analistas das relações internacionais do país, que por vezes coincidem com seus protagonistas, pretendiam, na prática, fechar o ciclo da decadência nacional resultante da política exterior do isolamento implementada no segundo tempo da história argentina, entre 1930-45 e 1983-89, e contribuir para

empurrar o país ao terceiro tempo, o da prosperidade.

A nova política exterior reconhece as grandes assimetrias de poder e de riqueza entre as nações, porém pressupõe que seja indispensável tecer uma densa trama de interesses com as grandes potências para alcançá-las a médio prazo no plano econômico, militar, diplomático e de prestígio. Desiste de exercer papel estratégico mundial, por reconhecer e conformar-se com a própria irrelevância, como também de lutar pela mudança das regras traçadas pelos grandes para conformar a ordem internacional. Prefere segui-los. Incorpora à política exterior os conceitos de relação especial com os Estados Unidos, de aliança política e integração econômica com o Brasil e o Chile, de desmonte do sistema nacional e regional de segurança, de relação econômica preferencial com os Estados Unidos e a Europa, tudo com o intuito de favorecer a inserção econômica do país na economia globalizada. Caso alguma dentre tais diretrizes entre em choque com outra quando de sua execução, a hierarquia das orientações externas traçada pelos cinco **pilares** contém a ordem normativa pela qual o processo decisório haveria de optar entre o que manter ou o que sacrificar.

A nova política exterior corresponde a uma acepção fundamentalista da interdependência global, o novo consenso histórico do fim do século, cujos benefícios são vistos como se dotados fossem do poder mágico de promover o crescimento econômico e a elevação do nível de vida ao ponto de ofuscarem eventuais malefícios.

Avaliação dos resultados da política exterior durante o Governo de Menem (1989-1999)

Resultados econômicos do primeiro mandato

Os resultados da estratégia de política exterior traçada pelo governo de Menem para reinserção do país no Primeiro Mundo foram relativamente positivos durante a primeira metade dos anos 90. Nessa fase, as energias

se voltaram para os eixos pelos quais se veiculavam os interesses do país, Estados Unidos, Europa e Ásia-Pacífico, enquanto se avançava na montagem da estrutura funcional do Mercosul. A partir de 1994, a ênfase é posta em negociações que se fazem através do bloco regional, visto que a Argentina já o integrava como parte constitutiva.

As medidas destinadas à inserção econômica da Argentina à economia internacional lograram resultados visíveis na área comercial. Revertendo a curva histórica de declínio do país no comércio internacional, entre 1991 e 1996 o crescimento anual do comércio exterior situou-se em torno dos 13%, ou seja bem acima do crescimento do PIB, da ordem de 6%. As exportações passaram nessa fase de 12,3 para 23,8 bilhões de dólares, com taxa de expansão anual da ordem de 11,6%. A abolição dos controles de câmbio e o tratamento igualitário ao capital nacional conferido ao investidor estrangeiro favoreceram a integração dos mercados monetário e de capitais nacionais aos internacionais. Os investimentos externos no país duplicaram o estoque de investimentos diretos de 1989. O aparelho produtivo nacional, embora desnacionalizando-se com as privatizações, passou por um período de modernização rápida acompanhado por conexões externas que adensaram a rede dos vínculos econômicos com o mundo.

O estreitamento das relações com os Estados Unidos foi procurado em razão de três percepções: o papel unipolar por eles exercido ao término da Guerra Fria, sua capacidade de influência sobre os órgãos multilaterais e, enfim, a capacidade de consumo de seu mercado e a disponibilidade de capitais para investimentos externos. Havia a disposição inicial do governo de Menem de aplainar as arestas ainda existentes nas relações bilaterais ao termo do governo de Alfonsín, particularmente a confrontação nos órgãos financeiros multilaterais. Essa disposição foi implementada mediante cuidadoso programa de troca de visitas de altas autoridades, que preparou o entendimento político, ampliado à esfera das relações econômicas com o anúncio de uma política argentina de caráter neoliberal explícito. Ademais, no contexto internacional e bilateral, a ação diplomática argentina voltou-se

para gestos de agrado ao aliado especial. O apoio deste às mudanças introduzidas por Menem na Argentina não tardaram a vir a público.

O comércio bilateral manteve-se favorável à Argentina, que logrou com o Eximbank um acordo de reescalonamento de sua dívida oficial. Um ambiente favorável estabeleceu-se para as negociações de pontos conflitivos existentes na esfera das relações econômicas bilaterais, tais como a imposição de direitos compensatórios ou outras restrições não-alfandegárias à importação de produtos argentinos e a reivindicação norte-americana de uma lei de patentes para os produtos farmacêuticos.

Uma segunda frente de ação tendo em vista a inserção argentina na economia internacional correspondeu à investida na Europa. Desde sua ascensão ao poder, Menem reforçou a estratégia de recuperação das Ilhas Malvinas pela via de solução pacífica e negociada com a Grã-Bretanha. Com efeito, sem a normalização das relações com este país, a penetração dos interesses argentinos permaneceria bloqueada em razão do veto inglês imposto à Comunidade Européia em 1982. Como Alfonsín não alcançara essa normalização, a administração de Menem negociou em 1989 os Acordos de Madri, pelos quais progressivamente foram sendo removidos os entulhos políticos no ano seguinte. Em abril de 1990, firmou-se em Luxemburgo o Acordo-Quadro de Cooperação Comercial e Econômica entre a Argentina e a Comunidade Européia, abrindo-se as vias de acesso aos interesses de ambos os lados, como já havia ocorrido com o Brasil. Esperançoso, Menem solicitou dois anos depois a admissão da Argentina à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas ela apenas foi aceita como observadora em determinados grupos de trabalho, apesar de reiterar-se oficialmente o pedido em 1997. Quando Menem visitou o continente em 1992, esforçou-se por dissuadir críticas e eliminar desconfianças manifestas na região acerca do caráter das relações prioritárias com os Estados Unidos e disse aos europeus que a Comunidade era um pólo de equilíbrio face a tais relações prioritárias. A contribuição européia à internacionalização da economia argentina veio sobretudo com

a participação de empresas privadas e públicas no processo de privatização das empresas estatais.

A região da Ásia-Pacífico foi eleita como terceira frente de ação destinada a promover a inserção econômica argentina no mundo, em complemento aos eixos direcionados para os Estados Unidos e a Europa. O objetivo principal nessa área consistia em fortalecer as relações com o Japão. Um programa de troca de visitas foi bem sucedido e logo pensou-se na Argentina em solicitar, como no caso da OCDE, a admissão do país à Associação de Cooperação da Ásia-Pacífico (APEC), que cogitava implantar no futuro outra zona de livre comércio.

As negociações via Mercosul

O governo de Menem herdou um processo de integração em curso no Cone Sul, cujo ambiente foi preparado pelos últimos governos militares do Brasil e da Argentina e cujo impulso adveio dos protocolos firmados pelos presidentes Sarney e Alfonsín em 1986. É plausível a hipótese de que seu governo desejava dar passos ousados rumo a uma integração horizontal e vertical, política e econômica, mas era contido em seu ímpeto pelo Brasil, para o qual o bloco regional significava menos um mercado integrado e mais um fator de robustecimento de sua capacidade de negociação internacional. Nesse embate, e em conseqüência das mudanças ocorridas nos dois países, com a introdução de políticas públicas de corte neoliberal desde 1990, a filosofia original do Mercosul, aquela dos protocolos de 1986, foi abandonada. Com efeito, concebido como um processo de integração primariamente das unidades produtivas dos países membros, tendo em vista robustecer as economias nacionais pela via de empreendimentos regionais de grande porte capazes de gerar tecnologias em alguns setores estratégicos do desenvolvimento, a formação do bloco desviou-se para o terreno do comércio, ocupando-se apenas com os fluxos de mercadorias entre seus integrantes e destes com terceiros.

O Tratado de Assunção criou em 1991 o Mercosul, mas somente em dezembro de 1994, durante a reunião dos presidentes em Ouro Preto, outorgou-se ao Conselho do Mercosul personalidade jurídica e competência para negociar com terceiros em nome do bloco. A administração de Menem assimilou com entusiasmo as novas possibilidades abertas pela diplomacia do bloco, e por isso propunha novos avanços rumo à institucionalização. Durante a segunda metade da década de 90, uma tensão estabeleceu-se entre os dois principais parceiros do Mercosul, Brasil e Argentina, disposta esta a acelerar o processo de integração e aquele a contê-lo em dimensões prudentes.

O bloco saiu reforçado com a adoção da tarifa externa comum que criou a união aduaneira sobre a base da zona de livre comércio. Ampliou-se para além dos quatro membros fundadores - Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - com a associação do Chile e da Bolívia. Legitimou-se politicamente ao firmar seu compromisso com a democracia. Nessa segunda etapa, a política exterior argentina, embora sem neutralizar os resultados da primeira, tendia à dissolver-se nas iniciativas coletivas. Os dirigentes argentinos, reagindo às precauções evidenciadas pelo Brasil, modificaram aos poucos seu enfoque e restringiram o alcance do processo de integração ao benefício do mercado brasileiro. Firmaram, em jogo alternativo, as outras prioridades de sua política exterior. Se o Mercosul não era um fim em si, convinha mirar para a hierarquia das prioridades externas de acordo com a ordem normativa dos cinco pilares da política exterior acima descritos.

O comércio da Argentina com seus parceiros do Mercosul cresceu a uma taxa anual média próxima dos 30% na primeira metade dos anos 90. Passou de 2,7 para 13,7 bilhões de dólares entre 1989 e 1996. Assim realizava-se o intento argentino de ter no bloco um mercado ampliado para escoamento sobretudo de seus produtos agrícolas. Realizava-se, contudo, ao mesmo tempo, o desejo do Brasil de negociar em bloco com terceiros. A primeira negociação entre os Estados Unidos e o Mercosul

ocorreu em junho de 1991, dela resultando o chamado Acordo 4 + 1, que não produziu efeitos. A estratégia comercial dos Estados Unidos permanecia a Iniciativa para as Américas e a criação da Zona de Livre Comércio das Américas (ALCA). Durante a gestão de Domingo Cavallo no Ministério das Relações Exteriores argentino, expressou-se a intenção de ingressar no Nafta, o acordo que reúne desde janeiro de 1994 Estados Unidos, México e Canadá. A oposição do Brasil e dos outros membros do Mercosul obstou a que se rompesse a unidade de conduta nas negociações comerciais externas. Posterior pedido chileno de ingresso no Nafta também foi barrado, não pela vontade do presidente Bill Clinton, mas por não haver este obtido do Congresso norte-americano a faculdade de negociar acordos comerciais pela via rápida, o *fast track*.

Essa mesma negativa do legislativo norte-americano em conceder ao executivo prerrogativas de negociar acordos comerciais contribuiu para o insucesso da idéia de criação da ALCA lançada por Clinton durante a cúpula dos presidentes americanos em Miami, em 1994. Apesar de sucessivas reuniões técnicas e políticas entre autoridades hemisféricas, nas quais o Brasil manteve sua determinação de adesões negociadas via blocos e não via governos, a ALCA não transitou para o terreno das realizações efetivas. As dúvidas acerca do modo como haveria de concretizar-se a integração continental, se por blocos ou por países, dividiu o continente, especialmente porque ficou patente nas negociações que os membros do Mercosul temiam perder vantagens alcançadas pela união aduaneira.

As negociações entre a América Latina e a União Européia ocorriam antes de 1990 em conformidade com as cláusulas dos acordos-quadros, entre o bloco europeu e os países latino-americanos. O Mercosul avançou então a modalidade de negociações interblocos. Em dezembro de 1995, reuniu-se em Madri a primeira cúpula dos 15 chefes de Estado europeus com os quatro do Cone Sul. O acordo então firmado previu para 2005 a criação da zona de livre comércio, que poderia ser o ponto de

partida da fusão dos dois processos de integração. Essa mesma política de negociação entre os blocos triunfaria na nova cúpula realizada no Rio de Janeiro em 1999, reunindo desta feita a todos os chefes de Estado da União Européia e da América Latina. Nessa ocasião decidiu-se antecipar o início das negociações para a formação da zona de livre comércio entre o bloco europeu e o do Cone Sul e projetou-se uma fusão interbloco que suplantasse a esfera estritamente econômica para abranger compromissos políticos, jurídicos e de meio ambiente.

Em escala mais modesta, o Mercosul também encaminhou contatos coletivos com governos e organismos regionais da Ásia-Pacífico, sobretudo a partir de 1996. Na América Latina, essas iniciativas lograram acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia, cujos representantes já participavam de reuniões dos países membros do Mercosul. Ademais, o bloco também estabeleceu contatos com o Pacto Andino de forma coletiva e bilateral e com outros países do continente americano.

Entre os dois mandatos do presidente Menem observou-se, portanto, uma mudança tática na forma de implementar a política exterior que evoluiu da prevalência dos contatos bilaterais para a prevalência da negociação coletiva mercosulina. Essa tendência não foi comprometida antes da desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999, que abalou os fluxos do comércio entre os dois países e gerou atritos entre suas autoridades. Desde então, em razão de dificuldades internas de balança de comércio e de pagamentos, como também em razão de crescente desemprego e descontentamentos sociais, mas sobretudo em período de campanha eleitoral para a presidência da República, o governo de Menem apresentou certa desorientação externa e apelou a gestos grandiloqüentes que surpreendiam seus parceiros do Mercosul.

As relações especiais com os Estados Unidos

Após o giro realista da política exterior de Alfonsín, que provocou uma melhora nas relações com Washington, o governo de Menem foi

muito além, ao querer compor com a nova potência hegemônica os proveitosos vínculos que a Argentina estabelecera com a Grã-Bretanha à época da prosperidade e que se esvaíram sem serem substituídos por nova parceria estratégica após o declínio inglês. Como no fim do século XIX a chave para uma inserção internacional útil eram as boas relações com a Inglaterra, no fim do século XX, a chave para atrair capitais e empréstimos de instituições financeiras internacionais de que carecia o país para fazer face aos problemas inflacionários e financeiros seriam as boas relações com os Estados Unidos. Contudo, o modo como foram encaminhadas essas relações especiais, se foi visto pela comunidade epistêmica de apoio ao governo como a tábua de salvação nacional, foi por alguns analistas considerado contraproducente ao aprofundar a dependência e o atraso estrutural da nação.

Em certa medida, o esquema argentino tinha por fim reproduzir o do Brasil, que, desde o início do século, ao tempo do barão do Rio Branco, estabelecera como diretriz de sua política exterior uma relação de afinidade política de que resultaria a cooperação econômica. Entretanto, desde Getúlio Vargas, nos anos 30, esse esquema no Brasil foi temperado com alta dose de realismo político, porquanto não se vislumbrava uma conexão automática entre os termos. E por tal razão foi eficaz. Tanto é que duas experiências posteriores, a do governo de Dutra entre 1945 e 1950, e de Castelo Branco, entre 1964 e 1967, que cederam o alinhamento político sem barganhá-lo, malograram em termos de resultados econômicos, que foram inferiores aos de quando se agregava à relação política firmeza e determinação na negociação de interesses bilaterais.

A política de alinhamento com os Estados Unidos consolidou-se durante o primeiro mandato de Menem consoante os princípios já referidos do chamado realismo periférico e produziu os resultados positivos na esfera econômica também descritos em parágrafo anterior. Seu objetivo síntese era o de alcançar o tratamento especial que diferenciasse a Argentina dos demais países da América Latina nas decisões norte-americanas de política

exterior. Para tanto, segundo a Chancelaria argentina, era mister, por um lado, restabelecer a confiança perdida por décadas de confrontações nacionalistas e, por outro, criar uma densa trama de interesses entre as duas sociedades. O esquema de ação para entrosamento bilateral e a criação de confiança mútua eram vistos como esforços complementares que serviam um ao outro. Por isso, as relações foram estimuladas para além das relações intergovernamentais, por meio de investimentos privados, penetração empresarial, relações culturais destinadas à promoção da boa imagem, intensificação das comunicações, etc.

O ambiente das relações especiais foi preparado pelo governo argentino mediante iniciativas que visavam favorecer os interesses dos Estados Unidos nos seguintes domínios: defesa da paz e da segurança internacional, não-proliferação nuclear e de veículos lançadores, valorização da democracia e dos direitos humanos e, enfim, abertura econômica acompanhada de desregulamentação. Como tais iniciativas correspondiam ao desenho de uma política exterior concebida pelo Departamento de Estado como produto de exportação para consumo de outros países, concluiu-se na Argentina que configuravam o conceito de alinhamento ou de **país normal** na visão norte-americana de mundo. Assim, a comunidade epistêmica argentina esmerou-se em requerer coerência com aquele paradigma de política exterior de **país normal**, sobre o qual erguer-se-ia uma sólida aliança. Grosso modo, esse modelo caracterizava, contudo, a orientação externa de inúmeros países latino-americanos. Os dirigentes argentinos aborreciam-se diante da idéia de estar implementando um parâmetro regional. A especificidade da relação especial com os Estados Unidos foi conseqüentemente patenteada pelo alarde de uma ruptura dramática *vis-à-vis* da fase de confrontação anterior e simbolizada por gestos exemplares de subserviência.

As condições do início do segundo mandato de Menem eram inteiramente distintas daquelas que acompanharam sua ascensão à presidência da Argentina em 1989. As relações com os Estados Unidos

haveriam de inserir-se em outro contexto, não mais o da crise econômica da hiperinflação. Se durante o primeiro mandato predominaram as questões de fundo, durante o segundo estabeleceu-se o predomínio das microrrelações. Permanecia, contudo, para os dirigentes argentinos, um sentimento de frustração, pelo fato de não haver a Argentina, em razão da radical assimetria de poder, sido elevada pela inteligência norte-americana ao topo das considerações políticas. Em outros termos, se para os argentinos os norte-americanos eram excepcionais, o inverso não se podia dizer. Essa frustração explica novas iniciativas nas relações bilaterais, particularmente na área da segurança e da geopolítica, as quais, desde uma perspectiva argentina, destinavam-se a lançar combustível mais poderoso no fogo da paixão política.

Com efeito, ao termo da década de 1990, após dez anos de alinhamento, um balanço das relações bilaterais indica que foram minguados os ganhos em matéira comercial, econômica ou estratégica. Percebeu-se que os Estados Unidos orientam suas decisões externas desde o prisma unilateral do interesse nacional e não fazem concessões à subserviência política. E que jogam duro. São capazes de distribuir favores apenas quando seus interesses estratégicos estejam ameaçados, o que não era caso no Cone Sul. Mesmo a consolidação de uma comunidade hemisférica de valores em torno dos ingredientes do regime democrático, que parecia servir de base comum de ação entre Argentina e Estados Unidos, conforme afirmou o presidente Clinton, não costuma sobrepor-se, bem ao contrário, aos interesses econômicos e estratégicos que os norte-americanos acionam nas relações com a América Latina. O que possivelmente desejava fazer a diplomacia norte-americana em recompensa pela aliança política graciosamente cedida pela Argentina não entrava normalmente em consideração pelas outras agências do governo, que cuidavam de assuntos financeiros, comerciais ou mesmo estratégicos. Dessa contradição interna aos mecanismos de ação dos Estados Unidos ressentia-se o governo argentino, que se beneficiava apenas das simpatias políticas dos

funcionários do Departamento de Estado, seja em Washington seja em Buenos Aires. Aliás, de modo geral, os integrantes da comunidade epistêmica argentina, Di Tella e Escudé em especial, haviam previsto tais dificuldades e consideravam as relações especiais com os Estados Unidos como fator certamente determinante da diminuição dos custos da inserção externa e, aleatoriamente, como causadoras de ganhos concretos.

Em dezembro de 1996 Carlos Menem visitou os Estados Unidos com o intuito de tranqüilizar os investidores norte-americanos diante do afastamento do homem forte da economia argentina, Domingo Cavallo, em quem confiavam, mas ainda com vistas a resolver problemas práticos que emperravam os negócios bilaterais. Decidiu-se então formar uma comissão bilateral destinada a dar suporte aos negócios bilaterais. Supondo-se conselheiro do príncipe, sugeriu Menem ao presidente Clinton a formação de uma aliança extra-OTAN que se ocuparia da luta contra o narcotráfico e o terrorismo. Essa forma de implementar a política de aproximação com Washington despertava reações na opinião argentina. Por isso, a tendência em produzir gestos espetaculares com evidente grau de **significado** que prevaleceu durante o primeiro mandato, atenuou-se a seguir até os meses finais do segundo mandato, em 1999, quando novamente aflorou.

À diplomacia presidencial, muito ativa nos Estados Unidos, o governo argentino somou outros meios de contato, cujo destino eram o Congresso americano, agências de fomento, partidos políticos, universidades e meios de comunicação, de modo a ampliar o espectro e as chances das relações especiais. A comunidade epistêmica de apoio ao governo aconselhava essa diversificação de contatos para melhor conhecer o processo decisório norte-americano e, quiçá, sobre ele influir.

Esse modo de dar vitalidade operacional às relações especiais era correto, visto que o segundo mandato de Menem diferenciava-se do primeiro. Uma passagem estava em curso nos meados da década de 1990,

quando as relações bilaterais que já se haviam posto em ambiente de entendimento cordial enfrentavam questões miúdas relativas ao gerenciamento de interesses bem concretos. Antes de Menem, a Argentina penetrava os Estados Unidos pela via dos problemas e não das oportunidades. Uma nova situação foi induzida pela mudança de atitude de Buenos Aires durante o primeiro governo de Menem. Vale dizer que houve resultado positivo da primeira fase também no campo político, com a erosão das suspeitas e da má vontade que a burocracia norte-americana nutria diante da Argentina em razão de décadas de enfrentamentos. O novo momento não excluía, contudo, conflitos pontuais, sobretudo técnicos e jurídicos.

Em alguns domínios de sua agenda externa, a Argentina tirou vantagens do apoio dos Estados Unidos. O incremento das inversões privadas, a boa vontade dos organismos financeiros multilaterais de crédito, o envolvimento em operações para a manutenção da paz, o exame do movimento diplomático argentino por altos funcionários americanos e a propagação da imagem política do país foram exemplos de resultados que o apoio dos Estados Unidos favoreceu. Mas o processo decisório norte-americano é tal que não permite, como conseqüência da aliança política, o tratamento compensatório na esfera econômica. Destarte, os conflitos de interesse se mantiveram, por exemplo, para a entrada de certos produtos da agroexportação argentina. Cada lado agia sob pressão, nesses domínios, para fazer valer o próprio interesse. Mesmo no âmbito macroeconômico, as crises financeiras internacionais, como as que afetaram o México, os tigres asiáticos, a Rússia e o Brasil durante a década de 1990, repercutiam inexoravelmente sobre a praça argentina. Em tais circunstâncias de crise, o apoio norte-americano não produzia efeitos além da esfera estritamente política.

Foram firmados acordos precisos para desbloquear alguns negócios bilaterais, particularmente no fechamento da Rodada Uruguai do GATT. Em 1994, o Acordo Agrícola, o Memorando de Consultas sobre Transporte

Aéreo e a ratificação do Convênio de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos; em 1995, o Memorando de Entendimento sobre Tabaco.

As inversões privadas norte-americanas ultrapassaram os 10 bilhões de dólares na Argentina durante os governos de Menem, o que se considerou um dos êxitos mais relevantes das relações especiais. Contudo, a participação desses capitais nas privatizações não esteve isenta de dificuldades, como as que criou o Senado argentino para a venda dos correios. Ademais, a justiça argentina interveio em 1996 no escândalo que envolveu a IBM e o Banco Nación.

O comércio bilateral expandiu-se a partir de 1990, ao ponto de os Estados Unidos tornarem-se o segundo parceiro do país. Surgiriam, entretanto, sérios transtornos, visto que a política comercial norte-americana orienta-se por dispositivos legais elaborados para atender necessidades internas. Tais dispositivos criaram, por exemplo, mecanismos destinados a impor sanções a países que infringem regras justas de comércio, assim consideradas pelos legisladores norte-americanos. A coerção vai ao ponto de se poder aplicar sanções contra países que resistem em modificar a própria legislação comercial para harmonizá-la à legislação norte-americana. Tais condicionamentos explicam déficits de outros países no comércio bilateral com os Estados Unidos, como aqueles que se abateram sobre o comércio argentino a partir de 1993 em proporções muito elevadas.

A coerção comercial norte-americana não foi tomada em consideração pelas autoridades econômicas argentinas e de outros países durante o processo de abertura dos mercados da América Latina. Equivocaram-se essas autoridades, como no passado, ao acreditarem que medidas de liberalização teriam reciprocidade e que os produtos de exportação entrariam no mercado do Norte assim como os de lá penetravam o mercado do Sul. Mas a coerção provocou reações *a posteriori* sobre o processo negociador, destinadas a sanar males acumulados. No caso da Argentina, a reação veio, por exemplo, com a lei nacional de patentes, que os norte-americanos exigiam se conformasse a

seus dispositivos e interesses. Estribado no apoio do Congresso, o Executivo de Menem endureceu sua posição a partir de 1996, dando conhecimento aos Estados Unidos que não aceitaria novas pressões e, com base na exposição dos números do comércio bilateral, acusando-os de manterem o próprio mercado bem mais fechado do que o argentino. Aliás, queixava-se ainda de que os norte-americanos desrespeitavam os termos dos acordos de comércio firmados em anos anteriores para exportação de produtos da agroindústria, sob pretexto de que lhes eram ocasionalmente desfavoráveis. A nova estratégia argentina de negociação comercial com os Estados Unidos, ao modificar-se no início do segundo mandato de Menem, harmonizou suas posições com as do Brasil, que já zelava com maior esmero pela defesa dos interesses comerciais. O desejo norte-americano de apressar a implantação da ALCA foi bloqueado por essa atitude conjugada dos protagonistas do Mercosul.

O confronto bilateral acerca da proteção à propriedade intelectual que a lei argentina de patentes suscitou dividiu em 1995 as repartições norte-americanas quanto à decisão a tomar. Enquanto o Departamento de Estado e a própria Casa Branca estavam inclinados à benevolência, o Departamento de Comércio insistia na necessidade de aplicar sanções com base nas leis americanas. As negociações prosseguiram, mas, diante da relutância do Congresso e das autoridades econômicas argentinas em atender a todos os reclamos da outra parte, a partir de abril de 1997 a administração Clinton tomou a decisão de aplicar sanções comerciais à Argentina, reduzindo em 50% as vantagens do Sistema Geral de Preferência para as importações de sua procedência. Para consternação da comunidade epistêmica que havia proposto como prioridade externa o esquema de relações especiais com os Estados Unidos, percebeu-se na Argentina, enfim, que não havia relação mecânica entre o alinhamento político e a obtenção de vantagens econômicas. Nem mesmo retaliações comerciais por interesse unilateral inequívoco aquele alinhamento esteve em condições de dissuadir.

Na avaliação de Joseph S. Tulchin[16], o erro de cálculo argentino ao engendrar-se a política de relações especiais consistiu no fato de se atribuir ao país um peso muito acima do que poderia ter nas considerações dos norte-americanos. A sobrevalorização dos Estados Unidos na visão de mundo simples que envolvia a nova política exterior de Menem foi ao ponto de considerar o novo eixo como variável determinante do sucesso das políticas interna e externa. Não era uma atitude realista, porquanto a Argentina como também os outros países da América Latina mantinham-se, ao final do século, na posição de baixa prioridade em que foram classificados pelos Estados Unidos logo após a Segunda Guerra Mundial em termos econômicos e estratégicos. Mas o conselho de assessores da comunidade epistêmica levou Menem a crer que uma relação especial com a nova potência hegemônica reproduziria ao termo do século XX as vantagens histórica das relações que a Argentina estabelecera com a Grã-Bretanha um século antes.

A orientação externa da política de segurança

Durante o governo de Menem, a articulação entre a política argentina de defesa e a política exterior compreendeu quatro dimensões. Numa primeira buscou-se enquadrá-la no esquema das relações especiais com os Estados Unidos; procedeu-se então ao desmonte dos meios próprios de segurança nacional; seguiu-se pela negociação com o Chile e o Brasil, no contexto do Mercosul, com o intuito de vê-los tomar medidas de idêntico desmonte ou, no mínimo, de mútua e absoluta confiança; reverteu-se, enfim, aos Estados Unidos, em busca de tratamento especial que elevasse a Argentina acima dos demais países da América do Sul em termos de relevância estratégica. Essas dimensões não correspondem a fases sucessivas, mas antes ao desdobramento lógico da orientação política.

---

[16] Tulchin, Joseph S. La nueva política exterior de Argentina hacia los Estados Unidos. Balze e Roca, *Op. cit.*, p. 231-42.

A aproximação aos Estados Unidos em matéria de segurança vinha no bojo da nova política exterior de reincorporação ao Primeiro Mundo que estabelecera as relações especiais com aquele país como a via natural. Também decorreu da percepção sobre o papel hegemônico em matéria de segurança global a ser exercido após o término da Guerra Fria pelos Estados Unidos como líder da aliança ocidental, a OTAN. Entendeu-se, por fim, que o desmonte do sistema nacional de segurança era requerido pela própria natureza do regime político, a democracia.

Durante os dois primeiros anos de governo, Menem acionou sua diplomacia com o objetivo de estabelecer a cooperação militar bilateral com o Chile e o Brasil tendo em vista eliminar a hipótese de conflito com os vizinhos. Agiu igualmente no seio da OEA para modificar o sistema interamericano de segurança. Empenhou-se em participar de maior número possível de operações militares multilaterais sob os auspícios da ONU ou empreendidas pela OTAN. Firmou a Convenção de Armas Químicas, ratificou o Tratado de Tlatelolco para proscrição de armas nucleares na América Latina, aderiu ao Tratado de Não- Proliferação Nuclear e firmou acordos de segurança com diversos países, dentre os quais Estados Unidos e Canadá. Encobriu todas essas iniciativas com a aura da defesa dos direitos humanos e das instituições democráticas. E logrou, logo, alguns benefícios, tais como o ingresso nos diversos clubes tecnológicos que controlam as transferências de tecnologias sensíveis e no Grupo Ocidental da Conferência de Desarmamento, além de aceder ao *status* de aliado extra-OTAN dos Estados Unidos.

Embora os Estados Unidos presidissem o novo diretório militar do mundo, a aliança ocidental, Menem buscava nela um *status* privilegiado acima da condição de aliado especial daquele país. Por isso tomou a decisão de participar da Guerra do Golfo em 1990 ao lado dos Estados Unidos. No ano seguinte suspendeu e desmantelou o Projeto Condor II de produção de um míssil de médio alcance, que incomodava a britânicos e norte-americanos, e decidiu passar as atividades logísticas ao controle de civis

com a criação da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (Conae). O projeto balístico, é bem verdade, vinha sofrendo constrangimentos financeiros e tecnológicos, o que por si explicaria sua interrupção, mas é certo que a decisão tinha o objetivo de ajustar-se ao desejo do governo de Clinton de impedir a proliferação de armas de destruição de massa em outros países e, assim, criar facilidades para admissão na aliança ocidental. Por outro lado, a criação da Conae facilitou ao país a assinatura de inúmeros acordos de cooperação com agências espaciais de outros países destinados ao desenvolvimento dos meios civis de comunicação.

A cooperação nuclear com o Brasil foi um dos aspectos relevantes da nova política exterior de segurança da Argentina. Nos meados dos anos 80, os dois países detinham condições tecnológicas de produzir armas nucleares, a que haviam chegado isoladamente, em parte porque desejavam o domínio do ciclo nuclear como forma de promover o desenvolvimento econômico, em parte porque alimentavam uma rivalidade geopolítica de longo prazo. Resolveram então abandonar a rivalidade e converter-se em sócios. Quando assim cogitaram, por coerência foram modificando sua política nuclear e aderindo aos tratados internacionais de não-proliferação. Uma política nuclear comum foi posta em marcha desde 1985. Nos anos seguintes, sucessivas declarações conjuntas e protocolos conduziram ao Acordo para o Uso Pacífico da Energia Nuclear firmado em 1991. As instalações de ambos os países abriram-se a inspeções recíprocas e criaram-se a agência e o sistema bilaterais de controle. Em medida complementar à confiança mútua erigida pelos dois países, no mesmo ano de 1991 ambos submeteram-se ao controle internacional, mediante acordo quadripartite entre a agência bilateral, a Argentina, o Brasil e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). O esforço de cooperação para banimento de armas nucleares e químicas envolveu o Chile em negociações, como o bom senso aconselhava. Aparentemente, foram gerados efeitos estabilizadores nas relações regionais de segurança, que se beneficiaram da confiança mútua, da transparência das políticas nacionais de defesa e da cooperação militar.

Em 1987, Brasil e Argentina iniciaram reuniões conjuntas do Estado Maior de suas Forças Armadas. A essas reuniões foram-se agregando em anos posteriores os outros membros do Mercosul e o Chile. O entrosamento das Forças Armadas do Brasil e da Argentina avançou ainda mais com a definição em 1996 da nova política brasileira de defesa, que levou em conta as conquistas alcançadas nas relações com a Argentina. Os primeiros exercícios conjuntos de combate dos dois países ocorreram nesse mesmo ano e cogitou-se até mesmo na constituição de uma aliança estratégica. O Cone Sul parecia constituir-se em zona de paz. Zona que também parecia estender-se ao Atlântico Sul, desde que o restabelecimento em 1990 das relações entre a Argentina e o Reino Unido fez avançar o processo de paz através dos anos 90.

Por outro lado, por sugestão dos Estados Unidos, iniciaram-se em 1995 reuniões hemisféricas dos ministros de Defesa dos países do continente. Na reunião de 1996 em Bariloche já estavam presentes os ministros de Defesa de 32 países. A agenda dos debates estendia-se por uma gama de assuntos diversos, porém não havia consenso diante de propostas norte-americanas tais como a criação de um centro de controle do tráfego aéreo de todo o continente para coibir o narcotráfico e a criação de um centro de treinamento de civis em matéria de defesa. Na visita que lhe fez em 1996, Menem manifestou a Clinton a intenção de envolver as Forças Armadas de seu país em operações de combate ao narcotráfico na América Latina. Essa intenção decorria da estreita cooperação que se havia estabelecido entre 1994 e 1996 entre o Ministério de Defesa argentino e o Departamento de Defesa norte-americano. A vontade de concretizar uma aliança estratégica singular na América Latina inspirou o pedido que Menem fez nessa ocasião, e que foi satisfeito, de considerar a Argentina como aliado especial extra-OTAN.

A reversão aos Estados Unidos da política exterior argentina de segurança acentuou-se desde 1998, quanto Jorge Castro assumiu a Secretaria de Planejamento Estratégico da nação. Não contente com o

status de aliado especial dos Estados Unidos, nos meses finais de seu segundo mandato, Menem solicitou formalmente o ingresso da Argentina na OTAN, provocando reações entre os vizinhos, de que deu provas a nota do Itamaraty segundo a qual o fato introduziria uma situação estranha no ambiente de segurança da região. Os avanços acima descritos em matéria de segurança regional, como a construção da confiança mútua, a transparência das políticas e a cooperação militar perdiam sua coerência diante da iniciativa argentina, que sacrificava a política comum ao interesse individual. O gesto, segundo interpretações da imprensa brasileira, reintroduzia a geopolítica nos cálculos diplomáticos dos países, tanto mais que o governo de Menem parecia querer reservar-se a última palavra, caso integrasse a OTAN, acerca de eventuais decisões de intervenção em países da América do Sul.

Com efeito, Jorge Castro disseminou junto ao governo de Menem convicções de que a liderança dos Estados Unidos haveria de prolongar-se, provavelmente por décadas, e de que aquela potência hegemônica necessitava compartilhar com outros países suas responsabilidades de segurança internacional. Como a Argentina conformou desde 1989 sua política de segurança aos parâmetros que regiam a norte-americana, cabia-lhe, segundo o secretário, em conseqüência, o direito à voz nas decisões de um sistema de segurança mediatizado pela aliança ocidental.[17]

Essa extraordinária aventura que foi a trajetória da política argentina de segurança nos anos 90 permite trabalhar com a hipótese de essa política haver sido instrumental e não final? De haver servido, em outros termos, para agradar aos Estados Unidos e à OTAN e obter indiretamente algum insumo de reconstrução nacional e não para estabelecer, como aparentemente parecia, a zona de paz regional?

---

[17] Castro, Jorge. La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90. Cisneros, Andrés. *Política exterior argentina, 1989-1999:* historia de un éxito. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998, p. 83-106.

Ou pode-se supor que as intenções se tenham modificado *en cours de route*, ao sabor das circunstâncias, e que a política de segurança tenha sido ao mesmo tempo ou sucessivamente final e instrumental?

É certo que a política de segurança do governo de Menem converteu-se em complicador para o processo de integração regional, ao promover articulação e desarticulação entre os países do Cone Sul. A instabilidade acentuou-se em 1999, quando essa política assimilou a interpretação de Jorge Castro sobre a intervenção da OTAN em Kosovo: segundo o secretário, a segurança global estaria doravante colocada não mais sob a legitimidade das decisões coletivas da ONU, mas sob a responsabilidade de decisões unilaterais dos Estados Unidos e de seus aliados. Estas seriam as novas **circunstâncias imperantes** em matéria de segurança internacional e a elas, apressadamente, convinha à Argentina de Menem conformar-se, pensava o dirigente argentino. Tratava-se, pelo menos em parte, de um equívoco, visto que logo depois os Estados Unidos se recusaram a uma intervenção humanitária unilateral em Timor Leste exigida pela opinião internacional e apoiaram a força de paz sob mandato das Nações Unidas.

Há quem sugere trabalhar com a hipótese da teoria conspiratória: por trás da desarticulação geopolítica do Cone Sul ao termo e por obra do segundo mandato de Menem estaria a pressão dos Estados Unidos, para cujo governo não interessariam o bloco econômico e muito menos a aliança estratégica dos países do Cone Sul. Outras duas hipóteses que vêm ao caso revelam o quanto é difícil penetrar a racionalidade da política exterior da Argentina: a oscilação toda da política de segurança tiraria sua explicação da necessidade de contar com o apoio dos Estados Unidos para chegar a uma solução ao contencioso com a Inglaterra acerca das Malvinas, de todas, a maior angústia das relações exteriores da nação; enfim, minar o prestígio da ONU e aderir à ordem estratégica imperial sob comando US seriam manobras destinadas a barrar ou esterilizar a pretensão brasileira

a um assento permanente no Conselho de Segurança.[18]

O peso do Mercosul na política exterior da Argentina

Como se observou anteriormente, a integração entre a Argentina e o Brasil, por meio dos mecanismos concertados no seio do Mercosul, foi eleita pelo governo de Menem como terceiro objetivo da política exterior de inserção no Primeiro Mundo, vindo após a reinserção à economia internacional e as relações especiais com os Estados Unidos. Os benefícios concretos das duas primeiras frentes de ação foram examinados, bem como o papel do Mercosul como via de acesso ao relacionamento com terceiras potências. Resta-nos, portanto, avaliar o peso do Mercosul na política exterior da Argentina desde uma perspectiva de resultados do processo de integração para os próprios parceiros. Nesse sentido, levando em conta os demais países do Mercosul quando pertinentes à análise, examinamos sobretudo resultados e perspectivas das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina em seis aspectos da cooperação: energia, indústria e agricultura, ciência e informação, política fiscal, concepções do poder e política de defesa e, por último, comércio bilateral.[19]

A cooperação brasileiro-argentina no setor energético (hidrelétrico, termoelétrico, nucleoelétrico, gás e petróleo) chamou a si decisões de política exterior dos dois países nos anos 90 em razão de três circunstâncias: o abandono da competição nacionalista com que o setor energético havia sido encarado pelos governos até os anos 80, a maior capacidade de atração de investimentos derivada das condições de abertura econômica e de

---

[18] Algumas dessas hipóteses foram aventadas durante dois seminários que reuniram em São Paulo e no Rio de Janeiro, nos dias 11 e 12 de novembro de 1999, historiadores, diplomatas, cientistas políticos e economistas para discutir o texto do autor.

[19] O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty promoveu nos dias 10 e 11 de junho de 1999, no Rio de Janeiro, um colóquio sobre o estado das relações entre o Brasil e a Argentina no contexto do Mercosul. Inúmeros especialistas expuseram o assunto, procedendo ademais ao diagnóstico das possibilidades de cooperação. Servimo-nos, nesse parágrafo, dos textos apresentados por Mario Fernando de Melo Santos, Jorge E. Lapeña; Oscar José Quihillalt;

privatizações (desregulamentação e adaptação das matrizes) e, por último, a complementaridade das fontes e formas de suprimento. Ademais, o fator de crescimento do consumo de energia, que na América Latina superou o da OCDE entre 1987 e 1997, devido ao crescimento econômico e ao acesso ao mercado de uma faixa de população anteriormente marginalizada pela inflação crônica, também explica a cooperação estabelecida. A operacionalidade dos projetos de cooperação bilateral ampliou-se em 1996, quando se firmou entre o Brasil e a Argentina um acordo que previa ações coordenadas bem precisas de ambos os países para acelerar a integração energética.

Em 1992 na Argentina e em 1995 no Brasil, novas leis introduziram no setor elétrico mudanças empresariais e institucionais que foram abrindo o setor à iniciativa privada e restringindo o papel do Estado à condição de regulador e fiscalizador, além de indutor de estratégias. Essas mudanças, embora convergentes quanto à filosofia política, revelam caráter mais inovador ou mais avançado na Argentina. Em ambos os países, os intercâmbios internacionais podem ser operados por empresas públicas ou privadas. Esse fator é relevante, visto existirem perspectivas de grandes negócios no futuro em razão de serem complementares os sistemas de provimento energético. Com efeito, embora a participação da outra fonte não seja desprezível em cada país, o Brasil continuará a assentar sua produção na hidreletricidade e a Argentina na termoeletricidade. Em 1997, a energia hidrelétrica correspondia a 5,2% da oferta total de energia primária na Argentina, mas a 37% no Brasil.

As avaliações indicam que o setor hidrelétrico prosseguirá sendo referencial para os custos da geração de eletricidade a partir do gás natural, que essa relação confere um acréscimo de dinamismo ao setor e, enfim, que a integração entre Brasil e Argentina abre perspectiva de grandes negócios. Os dois países acumularam experiências de envergadura em sua especialidade, sendo a cooperação vista como sucedânea racional dos progressos alcançados internamente. Prevê-se, nos próximos anos,

uma transição dos regimes de produção, visto não convir nem a um nem a outro a implantação de um modelo nacional exclusivo, quando a complementaridade acentua a concorrência, baixa custos e reforça a segurança de fornecimento a longo prazo. Assim, a cooperação a implementar nos primeiros anos do século XXI estender-se-á aos setores da comercialização, do aproveitamento hidrelétrico binacional ou regional e da revisão da engenharia e do inventário dos recursos.

Em ambos os países o setor elétrico absorveu projetos de produção nuclear. Em 1999, essa participação na Argentina representava 13%, ao lado de 59,6% de energia térmica e 36,4% hidráulica. A energia elétrica de origem nuclear era em MW um terço superior à brasileira. Em 1989 passou à vigência o Protocolo de Cooperação Técnica entre os dois países, vinculando as empresas responsáveis pela produção e controle de energia nucleoelétrica. Contudo, os benefícios da cooperação até 1999 restringiram-se à proteção radiológica, manutenção e inspeção, treinamento e intercâmbio de pessoal. A próxima etapa da cooperação sugere, como desafios, as áreas de combustíveis nucleares, de operação e de construção de centrais nucleares e de integração do setor nucleoelétrico aos outros ramos dos sistemas elétricos de ambos os países.

O setor de petróleo na Argentina foi inteiramente desregulado e privatizado, acarretando uma onda de alianças empresariais e fusões que alcançou outros países da América Latina. O mesmo ocorreu com o setor do gás. Entre 1987 e 1997 a produção argentina de petróleo cresceu 6,3% ao ano, atingindo 845 mil barris diários de petróleo e líquidos de gás natural. Nesse período, a importação brasileira de petróleo argentino ascendeu a 127 mil barris diários (era de mil barris em 1991), apesar da tendência de redução das importações, que baixaram para 24% da demanda em razão do crescimento da produção nacional. Os negócios que se abrem para o futuro indicam a associação entre a Yacerimento Petrolíferos Fiscales e a Petrobras na produção e no intercâmbio de derivados como as áreas de convergência de interesses para os dois países. Desse modo, haver-se-ia

de complementar a associação entre o Brasil e a Bolívia para fornecimento de gás, o maior projeto binacional de integração energética em curso na América do Sul após Itaipu. O gasoduto ligando a Argentina proveria o Sul do Brasil de suas necessidades de gás, e até mesmo o Uruguai e o Paraguai, assim como o que vem da Bolívia proveria a demanda do Sudeste e regiões superiores.

Já que a Argentina dispunha, em 1997, de uma reserva de gás comprovada de $10^9 m^3$, três vezes a brasileira e cinco vezes a boliviana, as perspectivas de negócios entre os dois principais parceiros do Mercosul é evidente. O consumo bruto de gás na Argentina correspondia nesse ano a seis vezes o brasileiro. Desse modo, mediante a comparação entre a capacidade instalada das matrizes energéticas no Brasil e na Argentina, bem como entre seu potencial, observa-se que o fator de complementaridade se verificaria nos três domínios, o hidrelétrico, com alta predominância brasileira, o termoelétrico, com alta predominância argentina, e o nuclear com pequena superioridade argentina. Em qualquer dos casos, mas particularmente no da integração pelo gás, o escoamento do energético pelos espaços do Mercosul haveria de oferecer condições favoráveis à instalação de uma seqüência de indústrias que explorariam os recursos naturais e humanos das áreas contíguas.

A perspectiva da cooperação energética avoluma-se ao ponto de constituir-se em via alternativa - ou agregada - à integração comercialista, ou seja, uma segunda área de empreendimentos capaz de acrescentar novo caráter de inevitabilidade à formação do bloco.

Quando concebido nos anos 80, durante os governos de Sarney e Alfonsín, o processo de integração do Cone Sul estabeleceu o desenvolvimento industrial e tecnológico como um dos eixos de sustentação. Mas as mudanças ocorridas nos anos 90, nos dois países, sacrificou essa propensão endógena em promover a capacidade industrial e tecnológica. A reestruturação dos anos 90, com efeito, sob o signo da liberdade cambial e da sobrevalorização das moedas, empurrou o empreendimento nacional

para atividades processadoras de recursos naturais e agroindustriais com baixa exigência tecnológica e alta concorrência exportadora. As estruturas industriais dos dois países, embora o perfil dos grandes empreendimentos de capital nacional seja mais complexo no Brasil, ostentam mais semelhanças que diferenças. As empresas nacionais tiveram reduzido seu espaço em setores manufatureiros de alta tecnologia, com exceções em setores farmacêuticos, siderúrgicos, de autopeças e alimentícios para a Argentina e mineral-metalúrgico, agroindustrial, petroquímico, papel, mecânico e de bens duráveis para o Brasil. De todo modo, a privatização contribuiu em ambos os casos para o amesquinhamento do empreendimento nacional, porque foi adotada como prática destinada a solver desequilíbrios financeiros e não como política de desenvolvimento industrial. Os sistemas empresariais assistiram à atrofia da propensão endógena ao avanço tecnológico que era inerente ao modelo desenvolvimentista anterior aos anos 90.

Passada a primeira fase de adaptação obediente às macrodecisões de política econômica inspiradas no chamado Consenso de Washington, perceberam os dois governos que por elas foram responsáveis, o de Carlos Saúl Menem na Argentina e o de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, que o Mercosul tornou-se extremamente vulnerável e enfraquecido no comércio internacional em razão da desindustrialização. Mesmo porque, as empresas estrangeiras que vieram instalar-se na zona, absorveram a prestação de serviços locais ou, quando ampliaram a produção industrial, fizeram-no voltadas para o mercado interno. A necessidade de expandir as exportações para fazer face ao desequilíbrio da balança de pagamentos impôs aos dois presidentes neoliberais - e a seus sucessores - a de reverter o processo de integração, devolvendo-lhe o planejamento industrial estratégico perdido. Para além do estrito cálculo exportador que presidiu, por exemplo, a negociação bem sucedida do regime automobilístico comum, conviria que a política industrial comum se destinasse ao reforço do sistema produtivo integrado dos países do Mercosul. Inúmeras linhas de

convergência, como agroindústria, petróleo, gás e petroquímica, indústria farmacêutica, de fornecimento de equipamentos à área de comunicação, como ainda de comercialização da grande produção siderúrgica, metal-mecânica e de metalurgia de não-ferrosos estão habilitadas a induzir a formação de verdadeiras empresas mercosulinas com autonomia de ação ou vinculadas às empresas transnacionais. Esse passo depende, todavia, do abandono do liberalismo fundamentalista pelas autoridades econômicas que os governos de Cardoso e de Menem escolheram e que se decidiram por uma estratégia de estabilidade monetária com sacrifício do desenvolvimento.

Nas condições vigentes ao final do século, supõe-se que a coordenação a exercer sobre as empresas estrangeiras com a finalidade de fazer emergir um núcleo econômico mercosulino não pode ser confiado à espontaneidade do mercado. Depende de condução política por parte dos Estados que integram o bloco regional, o que coloca em pauta uma agenda mais ambiciosa de objetivos comuns que ultrapassa as preocupações quotidianas de administrar o comércio. "Se o Mercosul haverá de desempenhar um papel internacional, tanto na esfera política quanto na econômico-comercial, deverá produzir um novo **salto qualitativo**", escreveu o economista Roberto Lavagna. Essa evolução prevê três etapas: o ajuste do projeto nacional industrial, a definição de objetivos concretos e a implementação de medidas de apoio logístico por parte dos governos. Sem uma base econômica relevante, a industrial, é bem provável que o Mercosul venha a extinguir-se em razão de crises de sobrevivência. Mesmo porque não há para a Argentina, em termos de vantagens comparativas, razão para sujeitar-se a uma tarifa externa comum que é favorável apenas à indústria brasileira, induz a própria desindustrialização e resulta na consolidação do comércio desigual intrazonal, exportando ela produtos agrícolas e importando manufaturados, como adiante se verá. Ou o Brasil aceita arcar com os custos de uma integração produtiva, recuperando o projeto estratégico concebido nos

anos 80, ou o bloco tende a multiplicar desequilíbrios estruturais que o condenarão ao insucesso.

Um exemplo de como o Mercosul tem reduzido peso nas políticas exteriores dos dois países é constituído pelo contencioso agrícola. Embora os dois países demonstrem elevada capacidade produtiva e competitiva no setor agroindustrial, não apenas não concertam estratégia externa comum de promoção de interesses, mas confrontam-se no comércio intrabloco. Alguns contenciosos receberam atenção dos governos e chegaram a soluções negociadas, como foram os casos das batatas e das sementes de batatas, enquanto outros se estenderam durante anos sem soluções satisfatórias, como foram os casos dos couros bovinos argentinos, da carne suína brasileira e do açúcar brasileiro, pesadamente tributado na alfândega argentina por conta do subsídio ao Proálcool.

Os acordos firmados na área da cooperação científica revelam, por parte dos governos, outro domínio de desinteresse em coordenar efetivas ações de conjunto. Implementado a partir de 1982, quando entrou em vigor, o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica amparou poucas iniciativas, dentre as quais a criação da Escola Brasil-Argentina de Informática, que treinou cerca de 2.500 técnicos e engenheiros, e do Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia, que foi freqüentado por mais de 2 mil estudantes e executou projetos binacionais de pesquisa. À margem dos acordos, a comunidade científica dos dois países reclamava por cooperação e tomava iniciativas que evidenciavam resistência e solidariedade.

A construção conjunta de satélites de comunicação, uma área sensível e representativa da cooperação científica aplicada, passou por duas experiências malogradas, uma em 1979 e outra em 1993. Cada país andou por si e não houve esforço em conciliar as respectivas estratégias para o setor. Ademais, com a privatização das operadoras de satélites nos dois países, os novos proprietários estrangeiros que são operadores globais (compra da Embratel pela MCI WorldCom em 1998, e compra da Telintar

pela Telefônica, STEF e France Telecom, em 1989) reduziram sensivelmente o poder de manobra das políticas públicas destinadas à geração de inteligência e esperteza na área de comunicação espacial. Assim mesmo, o escopo de ações conjuntas na área da pesquisa espacial apresenta oportunidades relevantes para busca de maior competitividade internacional.

O consenso nacional acerca da importância do desenvolvimento tecnológico para impulsionar o crescimento econômico existiu no Brasil durante a fase desenvolvimentista que expirou em 1990. Se não existiu na Argentina até então, não se pode dizer que se estabeleceu nos anos 90. Esse condicionamento faz com que se trate de economias em retrocesso ao final do século, que foram historicamente incapazes de associar o desenvolvimento em ciência e tecnologia com o crescimento, como sucede nos países da OCDE. As trajetórias de Brasil e Argentina na área de tecnologias de informação foram diferentes em intensidade e aprofundamento, mas foram ambas curtas (dez anos no Brasil, cinco na Argentina), não desencadeando capacidade endógena de propulsão. Quando a ideologia liberal contaminou as políticas nacionais, os dirigentes recuaram. Pesados condicionamentos foram, portanto, postos às possibilidades de cooperação no seio do Mercosul no campo das tecnologias de informação. Ademais, para estimulá-la, é mister começar por revolver as barreiras à livre circulação de bens e fatores, bem como dos cientistas, além de se destinar maior volume de financiamentos para projetos e assegurar sua continuidade.

Outra área a requerer atenção dos governos na circunstância de ser a integração uma dimensão relevante das políticas exteriores corresponde à de coordenação de políticas tributárias internas ao Mercosul. Nesse e em outras esferas de ação, o Tratado de Assunção de 1991 permanece programático, pois, se enuncia propósitos, não estabelece mecanismos, diferentemente da estrutura do Tratado de Roma que norteou a integração européia. Os subgrupos de trabalho de harmonização tributária

enfrentam no Mercosul dificuldades próprias de países avessos a restringir a soberania. Assim mesmo, avançou-se na análise comparativa de assimetrias e simetrias entre legislações e mecanismos fiscais dos países, como também no intercâmbio de informações a tal respeito. Trata-se, pois, de fase meramente preparatória para avanços de compatibilização dos sistemas, uma condição indispensável à consolidação do bloco.

A pergunta sobre a possibilidade de sobrevivência do Mercosul com visões de mundo distintas teve resposta positiva nos anos 90. Com efeito, não se conformam as visões de mundo dos dois protagonistas do bloco. A Argentina se vê como o **país normal** que aspirou ser desde o início do governo de Menem, de modo tenaz e acrítico. Isso significa não só não abrir confronto político, ideológico e de segurança com os Estados Unidos e seus aliados, mas apoiá-los e, quiçá, segui-los em quaisquer iniciativas. Ser normal significa romper, portanto, com os princípios da autodeterminação e da não-intervenção, tão caros à tradição diplomática latino-americana, como também com os princípios do direito internacional de que a ONU é guardiã, em favor de uma ordem regulada por relações de força. Significa, enfim, sujeitar a estrutura econômica interna e os padrões de inserção econômica internacional aos dogmas do Consenso de Washington. Em conseqüência desse giro para a normalidade, a Argentina exibiu nos anos 90 uma política exterior pragmática e clara em seus princípios e objetivos, que destoa da brasileira, hesitante, porque o país não procedeu à correção tão radical de sua política exterior.

Na visão argentina de mundo pertinente ao governo de Menem, a da globalização benigna, o âmbito do Mercosul é limitado e insuficiente. Não é prioritário. O bloco deve subsistir, porém sua manutenção não decorre das **circunstâncias imperantes** que determinaram o giro para a normalidade da política exterior argentina. Caso os benefícios de ser **normal** suplantem os da integração, por que se haveria de hesitar? Posto o problema desse modo, percebe-se o grau de vulnerabilidade externa em que o Mercosul situou-se relativamente à vontade da potência hegemônica

mundial. Para temperar esse risco, veio inerente à própria política argentina de busca da normalidade a determinação de concluir duas alianças, uma com os Estados Unidos e outra com o Brasil, país para a maioria de cujos dirigentes a globalização traz vantagens mas é assimétrica em seus efeitos, ou seja, outra forma de preservação do mundo desigual.

As conseqüências da nova política exterior argentina para a segurança dos países do Cone Sul foram importantes. A Argentina obrou e obteve do lado de seus rivais históricos, Inglaterra, Brasil e Chile, a eliminação da hipótese de conflito. Desmontou o próprio sistema de segurança, mas avançou ao mesmo tempo a ambição de compartilhar responsabilidades de segurança com os grandes em âmbito mundial. A condição de aliado extra-OTAN ou o possível ingresso na aliança foram iniciativas levadas a cabo com a finalidade de receber meios modernos de defesa que seus vizinhos não deteriam, porque a seguiram apenas no desmonte dos próprios meios de segurança e não na busca de uma aliança estratégica extrazonal. Essa era a expectativa. Caso realizasse o intento, a Argentina elevar-se-ia à condição de exercer individualmente a responsabilidade de segurança na América Latina, hipótese que reacendeu a desconfiança dos vizinhos, sobretudo em razão de poder converter-se na mão-forte dos Estados Unidos. O apoio de Menem em julho de 1999 à idéia norte-americana de enviar tropas à Colômbia para debelar a guerra civil provocou irritação na maioria das Chancelarias latinas e reforçou tal suspeita. Afastava-se, desse modo, a possibilidade de se construir uma política de defesa comum, reunindo Brasil, Argentina e outros países do Cone Sul, com o intuito de fazer ao menos ouvir uma voz própria em termos de concepções e uso do poder no início do século XXI.

A Argentina não obteve, contudo, apesar dos dez anos de relações especiais com os Estados Unidos, os modernos meios de defesa que julgava alcançar em troca de sua subserviência. A potência hegemônica da área lhe sonegou estes meios com admirável bom senso, para não criar uma situação de desequilíbrio estratégico, introduzindo elemento estranho em

meio ao clima de confiança mútua, de transparência de políticas de segurança e de eliminação de armas de destruição de massa na América Latina.

Se em todos os campos de ação acima descritos, o peso do Mercosul não figura muito relevante para a política exterior da Argentina, existiu uma área das relações com valor ponderado suficiente para justificar o interesse pelo bloco. A expansão do comércio bilateral após a criação do Mercado Comum do Sul em 1991 foi tal que condicionou, na Argentina, o desempenho do sistema produtivo como um todo e das finanças públicas em especial. O comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina passou de 3,0 em 1991 para 14,8 bilhões de dólares (FOB) em 1998, mantendo-se um balanço favorável a esta, da ordem de 1,3 bilhões no último ano.

A desvalorização da moeda brasileira, o real, no início de 1999, e a manutenção da conversibilidade ao dólar da moeda argentina tendiam a estabelecer o equilíbrio nos negócios bilaterais, cujo volume sofreu uma queda superior a 25% no primeiro semestre de 1999. O bloco não estava, pois, equipado para enfrentar mudanças nas políticas cambiais de seus membros e dava prova da fragilidade de seus mecanismos operativos. Dessa forma, tornou-se difícil administrar as conseqüências da desvalorização da moeda brasileira sobre o volume dos negócios bilaterais e sobre os setores produtivos argentinos afetados pelo fenômeno, no momento em que os produtos brasileiros se tornaram mais competitivos.[20]

Cinco domínios do comércio bilateral estavam em dificuldades no primeiro semestre de 1999. O Brasil havia atingido a cifra de 11 milhões de pares de calçados vendidos à Argentina em 1998 e a tendência era de aumentar as vendas ao ponto de ameaçar o setor produtivo local. Em 1998, 30% das exportações totais de têxteis brasileiros destinaram-se à Argentina, provocando efeitos similares. O comércio de automóveis e

[20] Herrera Vegas, Jorge Hugo. Impactos da desvalorização do real sobre o comércio entre o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42 nº 2, 1999, p. 5-17.

autopeças, que era favorável à Argentina antes da crise cambial brasileira, retraiu-se consideravelmente. Os produtos siderúrgicos brasileiros inundavam o mercado argentino e, como em outros setores produtivos, ameaçavam a indústria local. O mesmo pode-se dizer do papel e da celulose, visto que as vendas brasileiras correspondiam a mais de 25% do consumo local. Este esquema de comércio desigual, uma vez que a Argentina exportava para o Brasil essencialmente produtos agrícolas, concorria para manter estruturas diferenciadas na matriz dos sistemas produtivos e podia agravar tais efeitos em conseqüência da desvalorização da moeda brasileira e da recessão argentina.

O comércio bilateral evidenciava, portanto, paradoxalmente, o dinamismo surpreendente dos negócios, por um lado, e, por outro, a inconveniência de não existir uma política industrial comum destinada a sanar desequilíbrios estruturais e a promover o desenvolvimento harmonioso das economias integradas. Em situação de desespero diante da recessão, sensível às pressões dos industriais argentinos e ao descontentamento gerado pelo desemprego crescente, o governo de Menem aplicou em julho de 1999 medidas de salvaguarda contra aquelas exportações industriais brasileiras. Embora se conformassem com a legislação vigente na Aladi, tais medidas feriam os protocolos vigentes no Mercosul e foram revogadas dias depois, após uma reunião urgente em Brasília entre os presidentes Menem e Cardoso e os chanceleres Di Tella e Lampreia. Contudo, outros mecanismos protecionistas foram acionados pelo governo argentino, que endurecia assim sua posição, forçando negociações apressadas e nervosas entre os dois países. Como não se alcançava o entendimento, em setembro foi a vez do Brasil lançar mão de medidas de entrave à entrada de produtos argentinos, e fê-lo contra mais de quatrocentos. A secretária de Comércio Exterior, Lytha Spíndola, chamou de reciprocidade a essa política de retaliações comerciais. O fim do mandato de Menem era então esperado como uma chance de salvação para o Mercosul, que parecia soçobrar diante dos constrangimentos que passou a sofrer a Argentina em razão do

protecionismo a que o governo de Menem recorreu contra sua própria lógica de abertura incondicional do mercado.[21]

Um balanço da política exterior argentina dos anos 90

A política exterior da Argentina apresentou na segunda metade do século XX oscilações derivadas da cisão nacional que o peronismo engendrou ao avançar concepções novas acerca da organização econômico-social, da vida política e da inserção internacional do país. Sucessivas quebras da ordem constitucional com intervenções dos militares na vida política foram acompanhadas por propostas de mudanças bruscas da política exterior. Um grupo epistêmico procedeu nos anos 90 a implacável crítica desse passado, periodizando a história do país em três tempos: o tempo da grandeza nacional e da inserção madura no mundo introduzido pelos estadistas dos anos 80 do século XIX; o tempo da decadência nacional e do isolamento autodestrutivo que se iniciou nos anos 30 do século XX; e o tempo da redenção inaugurado pelo governo de Raúl Alfonsín e consolidado com a nova política de reincorporação ao Primeiro Mundo de Carlos Menem, entre 1989 e 1999.

O revisionismo argentino engendrou a comunidade epistêmica dos anos 90 que tinha por escopo gerar conhecimento, formar consenso, inspirar o processo decisório e modificar o modelo socioeconômico. A originalidade desse revisionismo, com relação a formas anteriores de crítica do conhecimento social, consiste em haver eleito a política exterior como objeto de análise. Compreendeu ele três vertentes: uma mais à direita (Escudé e Donghi, entre outros), que acentuou o revisionismo e despertou o sentimento de autocompaixão; outra ao centro (Balze e Bouzas, entre outros), preocupada em formular a proposta alternativa de redenção

[21] Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, nº 2 or, *Balança Comercial*, nº 146, abril-junho de 1999, p. 15. *Correio Braziliense*, 1 de agosto de 1999, p. 22-4; 19 de setembro de 1999, p. 24-5.

nacional; uma terceira de caráter crítico (Russell e Tulchin, entre outros), que não fez tábua rasa do passado e apontou limites à nova aventura externa. As três vertentes cultivaram em comum a rejeição do segundo tempo do passado, uma visão cooperativa do mundo interdependente de hegemonia norte-americana e a aceitação da dependência estrutural da nação no contexto da globalização. O chamado realismo periférico serviu de base doutrinal ao revisionismo histórico, apesar de contemplar apenas as relações entre o grande e o débil e ignorar as relações internacionais simétricas, que explicam, por exemplo, a reconstrução e o desenvolvimento integrado dos países europeus.

Pode-se discernir, portanto, quatro categorias de motivações na origem da política exterior do Governo de Menem. Elas fornecem a explicação para a construção do paradigma argentino de política exterior dos anos 90:

1. A teoria da decadência nacional geradora de autocompaixão que explica decisões surpreendentes e ousadas destinadas a sanar efeitos de males profundos que haviam acometido a sociedade;

2. Adoutrina do realismo periférico, pela qual se reconheceu o *status* inferior da nação e aceitou-se que abrisse mão de desígnios nacionais em matéria de política exterior;

3. argumento da recompensa econômica pelo alinhamento político com a potência hegemônica da área, sem levar em conta que esta relação frutifica quando vem acompanhada com firmeza e determinação na negociação de interesses bilaterais;

4. conceito de globalização benigna, que induziu a conformação da política exterior às **circunstâncias imperantes** e a decisão de relegar a responsabilidade do desenvolvimento nacional aos fatores exógenos - capitais, empresas e tecnologias.

Durante os dois mandatos de Carlos Menem, a Argentina implementou uma estratégia de política exterior destinada a obter resultados em cinco domínios das relações exteriores: a reinserção do país na economia internacional, a relação especial com os Estados Unidos, a integração com o Brasil no contexto do Mercosul, a criação de zona de paz no Cone Sul e a promoção do prestígio nacional. A nova política exterior, chamada de **reincorporação ao Primeiro Mundo**, pretendia imitar a das potências ocidentais no que esta tinha de liberalismo econômico, derivação democrática e ostentação de vontade.

Houve resultados positivos bem como claros limites em todas as esferas da ação diplomática menemista. Com a estabilidade monetária e a abertura econômica, uma densa rede de interesses promoveu a inserção da Argentina na economia internacional quanto ao comércio, aos investimentos transnacionais e à penetração de empreendimentos estrangeiros no país. Essa reinserção na economia internacional desmontou, contudo, o núcleo robusto da economia nacional e eliminou a base de autonomia do desenvolvimento. Acentuou o regresso à infância social de uma economia primária, agroexportadora e dependente de capitais, empreendimentos e tecnologias exógenos.

As relações especiais com os Estados Unidos serviram para projetar uma imagem melhorada da Argentina no mundo e para criar facilidades na implementação de sua agenda externa. Elas não resultaram em benefícios econômicos relevantes, já que os Estados Unidos tomam decisões internas em função de interesses próprios e não de alianças cedidas, a menos que estas sejam vitais para sua segurança, o que não era o caso da Argentina. Assim, o país teve de amargar a aplicação de sanções comerciais e teve recusados seus pedidos de adesão à OCDE, à APEC e à OTAN.

O processo de integração e a aliança com o Brasil avançaram durante o primeiro mandato de Menem em termos institucionais e comercias, constituindo-se o Mercosul, desde 1994, nova via de negociações

com terceiros. Resultados, embora limitados, foram alcançados com o acionar dessa negociação coletiva. Mas a integração perdeu peso relativamente aos propósitos originais, encantonando-se em uma dimensão meramente comercial. A cooperação energética, industrial, científica e tecnológica e de compatibilização dos sistemas fiscais, ao invés de adentrar o campo das realizações efetivas, estacionou no da produção de excelentes diagnósticos que mediam suas possibilidades. O caráter de inevitabilidade do bloco, ao restringir-se à âncora comercial, debilitou-se a olhos vistos, em razão do desprezo que aquelas outras vias alternativas de ampliação e aprofundamento da integração colheram dos dirigentes argentinos e brasileiros. Mais destes do que daqueles, evidenciando-se, por sinal, uma fadiga argentina em esperar decisões brasileiras no sentido de aprofundar o processo de integração. A experiência da década de 1990 revela que houve atritos entre os dois principais parceiros do Mercosul na área de segurança, de atitudes diante dos Estados Unidos, de decisões no âmbito da grande política internacional e no âmbito da institucionalização do bloco. Revela, ademais, que as formas de desentendimento tendem a se multiplicar enquanto o processo de integração permanecer um projeto apenas comercialista. Em outros termos, esses atritos não são normais nem úteis e demandam coordenação em outras áreas de ação, o que significa ampliação e aprofundamento do processo de integração, sem o que eles tendem a se diversificar, colocando em risco a sobrevivência do bloco.

Afora o crescimento do comércio intrazonal, a cooperação produziu resultados concretos relevantes apenas na área da segurança e em um primeiro momento, com o desmonte dos sistemas nacionais de dissuasão e defesa, a transparência das políticas de segurança e a construção da confiança mútua. Contudo, após haver eliminado a geopolítica das considerações acerca das relações regionais, em brilhante demonstração de desempenho diplomático, o governo de Menem voltou atrás, o que aliás parecia ser o propósito original. Ao buscar na relação especial com os Estados Unidos eventual adesão à OTAN, desejou reservar-se a última

palavra em decisões acerca de eventuais intervenções da aliança em países da América Latina. Delegou responsabilidade, abrigou-se sob guarda-chuva alheio, porém quis permanecer protagônico. O conceito de zona de paz reduziu-se, assim, ao conceito de dependência de segurança externa, com protagonismo argentino de meios e comando. O retorno da geopolítica trouxe decepções para o Brasil, cuja confiança no apoio argentino para uma inserção madura no sistema internacional abalou-se. Ademais, repugnava a este vizinho a empáfia argentina de arvorar-se em mão-forte dos Estados Unidos em decisões que estes eventualmente tomassem de intervir em questões da América do Sul.

A política argentina de reincorporação ao primeiro mundo com que o grupo epistêmico e o governo de Menem julgaram poder surpreender o sistema internacional desde 1989 não apresentou, em suma, consistência operacional. Ao termo de seu segundo mandato, em 1999, os indicadores sociais e econômicos recuavam. O país sofrera sanções comerciais de seus dois principais aliados, Estados Unidos e Brasil, do primeiro porque não ajustara sua legislação interna aos interesses norte-americanos, do segundo porque criara dificuldades para as importações de manufaturados. Em termos de segurança, o país isolou-se mais uma vez no âmbito regional, havendo quebrado o nível de confiança a que havia acedido. O ritmo de crescimento, o reforço das empresas de matriz argentina e a capacidade endógena de geração de tecnologias, a se manterem nos níveis dos dez anos do governo de Menem, demandariam gerações para levar o país à **reincorporação** - se é que incorporação houve alguma vez - ao Primeiro Mundo.

Por outro lado, os vastos caminhos não trilhados pelo processo restrito de integração comercialista dos anos 90 levam à conclusão de que o Mercosul deve ser reinventado para produzir conseqüências políticas, estratégicas, econômicas e sociais de envergadura. Para, aliás, corresponder à imagem externa de um mercado comum estendido do Caribe à Patagônia, que produziu nos anos 90, particularmente na Europa, muito positiva e desmesuradamente superior a sua mesquinha realidade.

Bibliografia

Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990. *São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, 2 v.*

Almarza, Alberto Sepulveda. Es posible la democracia en América Latina*: un estudio sobre los militares y la política. Santiago: Cesoc, 1995.*

Almeida, Paulo Roberto de. Mercosul*: fundamentos e perspectivas. São Paulo: LTr, 1998.*

_____. O Mercosul no contexto regional e internacional. *São Paulo: Aduaneiras, 1993.*

Alves, Janine da Silva. Mercosul*: características estruturais de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Florianópolis: Editora da UFSC, 1992.*

Atkins, G. Pope. América Latina en el sistema político internacional. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.*

Ayerbe, Luis Fernando. Neoliberalismo e política externa na América Latina*: uma análise a partir da experiência argentina recente. São Paulo: Ed. Unesp, 1998.*

Azpiazu, Daniel e Nochteff, Hugo. El desarrollo ausente*: Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política. Buenos Aires: Tesis, 1995.*

Balze, Felipe A. M. de la e Roca, Eduardo A. (org.). Argentina y EE.UU.*: fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: CARI, 1997.*

Bandeira, Luiz Alberto Moniz. De Martí a Fidel*: a Revolução Cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.*

_____. Estado nacional e política internacional na América Latina*: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). Brasília: Edunb, 1993.*

Baumann, Renato e Lerda, Juan Carlos (orgs.). Brasil-Argentina-Uruguai*: a integração em debate. São Paulo: Marco Zero, 1987.*

Bekerman, Marta e Hofman, Alejandro (orgs.). Integración y Sociedad en el Cono Sur*: las relaciones con el Mercosur y Chile. Buenos Aires: Espacio, 1995.*

Bernal-Meza, Raúl. América Latina en la economía política mundial. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.*

Bernal-Meza, Raúl e outros. Política, integración y comércio internacional en el Cono Sur latinoamericano. *Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 1989.*

Bizzozero, Lincoln e outros (orgs.). Nuevos regionalismos*: ¿cooperación o conflicto? Caracas: Nueva Sociedad, 1994.*

Bologna, Alfredo Bruno (org.). La política exterior argentina, 1994-1997. *Rosario: Cerir, 1998.*

Botana, Natalio R. El ordem conservador*: la política argentina entre 1880 y 1916. Buenos Aires: Sudamerica, 1998.*

Bouzas, Roberto (org.). Regionalización e integración económica*: instituciones y procesos comparados. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.*

_____. Entre la heterodozia y el ajuste*: negociaciones financieras externas de América Latina (1982-1987). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.*

Bouzas, Roberto J. e Russell, Roberto (orgs.). Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.*

Brito, Alexandra Barahona de e outros. Além do comércio*: ampliar as relações Europa-Mercosul. Lisboa: IEEI, 1997.*

Caramuti, Ofelia Stahringer (org.). El Mercosur en el nuevo ordem mundial. *Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.*

Carasales, Julio César. De rivales a socios*: el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.*

Carrillo, Ana G. Integración solidaria*: América Latina en la era de la globalización. Caracas: Iaeal, 1996.*

Castañeda, Jorge G. La utopía desarmada*: intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina. Buenos Aires: Ariel, 1993.*

Cepal. Quince años de desempeño económico*: América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal, 1996.*

Cervo, Amado Luiz (org.). Relações internacionais dos países americanos*: vertentes da história. Brasília: Linha Gráfica, 1994.*

_____. O desafio internacional*: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Edunb, 1994.*

Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. *São Paulo: Ática, 1992.*

Cervo, Amado Luiz e Rapoport, Mario (orgs.). História do Cone Sul. *Rio de Janeiro: Revan, 1998.*

Chaloult, Yves e Almeida, Paulo Roberto de. Mercosul, Nafta e ALCA*: a dimensão social. São Paulo: LTr, 1999.*

Cisneros, Andrés. Política exterior argentina, 1989-1999*: historia de un éxito. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoameircano, 1998.*

Clementi, Hebe (org.). La dimensión cultural del Mercosur. *Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997.*

Costa, Gino F. The foreign policy of Brazil towards her South American neighbours during the Geisel and Figueiredo adminstrations. Dissertação de PH. D., Cambridge, 1987.

Di Tella, Torcuato S. Argentina-Chile*: ¿Desarrollos paralelos? Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.*

Donghi, Tulio Halperín. La larga agonía de la Argentina peronista. *Buenos Aires: Ariel 1994.*

Doratioto, Francisco. Espaços nacionais na América Latina: *da utopia bolivariana à fragmentação. São Paulo: Brasiliense, 1994.*

Escudé, Carlos. Realismo periférico*: fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.*

_____. El realismo de los Estados débiles*: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.*

Ferrer, Aldo. Hechos y ficciones de la globalización*: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.*

_____. El capitalismo argentino. *Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.*

Figari, Guillermo Miguel. Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina. *Buenos Aires: Biblos, 1993.*

Florêncio, Sérgio e Araújo, Ernesto. Mercosur*: proyecto, realidad y perspectivas. Brasília: Vestcon, 1997.*

Fraga, Rosendo. La cuestión militar al finalizar los 90. *Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Maioría, 1997.*

Frota, Luciara Silveira de Aragão e. *Brasil-Argentina e a política das grandes potências (1944-1944).* Brasília: Gráfica Regional, 1995.

García, Rigoberto e outros. Economía y geografía del desarrollo en América Latina. *México: Fondo de Cultura Económica, 1987.*

Giavarini, Rodríguez e outros. La Argentina y la situación internacional. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.*

Goyos Júnior, Durval de Noronha. Gatt, Mercosul & Nafta. *São Paulo: Observador Legal, 1996.*

Heine, Jorge (org.). Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991. *Caracas: Nueva Sociedad, 1991.*

Heredia, Edmundo A. (org.). América Latina*: isla o arquipiélago. Córdoba, 1994.*

Hirst, Mónica. Democracia, seguridad e integración*: América Latina en un mundo en transición. Buenos Aires: Norma, 1996.*

Hirst, Mónica e outros. Desarme y desarrollo en América Latina. *Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, 1990.*

Hirst, Mónica (org.). Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.*

Huggins, Martha K. Polícia e política*: relações Estados Unidos-América Latina. São Paulo: Cortez, 1998.*

Hurtienne, Thomas e outros (orgs.). Cambio de rumbo en el Cono Sur*: crisis y opordunidades. Caracas: Nueva Sociedad, 1994.*

Jaguaribe, Helio. Reflexões sobre o Atlântico Sul. *Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.*

Jalabe, Silvia Ruth. La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.*

Jung, Winfried. A agenda política e institucional do Mercosul. *São Paulo: Konrad Adenauer, 1997.*

Kreckler, Luis M. La diplomacia empresarial*: una nueva forma de política exterior. Buenos Aires: Ábaco, 1997.*

Lafer, Celso e Peña, Felix. Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais. *São Paulo: Duas Cidades, 1973.*

Lanús, Juan Archibaldo. Un mundo sin orillas*: nación, Estado y globalización. Buenos Aires: Emecé, 1996.*

_____. De Chapultepec al Beagle*: política exterior argentina, 1945-1980. Buenos Aires: Emecé, 1984, 2 v.*

Llach, Juan. Otro siglo, otra Argentina*: una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia. Buenos Aires: Ariel, 1997.*

Lowenthal, Abraham F. e Treverton, Gregory F. (orgs.). América Latina en un nuevo mundo. *México: Fondo de Cultura Económica, 1996.*

Lozano, Claudio (org.). El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo. *Buenos Aires: Eudeba, 1999.*

Milenki, Edwards S. Argentina's foreign policies. *Boulder: Westview Press, 1978.*

Moreno, Isidoro J. Ruiz. La neutralidad argentina en la Segunda Guerra. *Buenos Aires: Emecé, 1997.*

Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph S. A América Latina e a política mundial. *São Paulo: Convívio, 1986.*

Neiburg, Federico. Los intelectuales y la invención del peronismo. *Buenos Aires: Alianza, 1998.*

Nishijima, Shoji e Smith, Peter H. (orgs.). ¿Cooperación o rivalidad? *Intgegración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico. México: Cidac, 1997.*

Oszlak, Oscar. La formación del Estado argentino*: orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Planeta, 1997.*

Paradiso, José. Debates y trayectoria de la política exterior argentina. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.*

Perina, Rubén M. e Russell, Roberto. Argentina en el mundo (1973-1987*). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.*

Proença Júnior, Domício e Diniz, Eugênio. Política de defesa no Brasil*: uma análise crítica. Brasília: Edunb, 1998.*

Rapoport, Mario. Crisis y liberalismo en la Argentina. *Buenos Aires: Editores de América Latina, 1998.*

_____. El laberinto argentino*: política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires: Eudeba, 1997.*

_____. Política y diplomacia en la Argentina*: las relaciones con EE.UU. y la URSS. Buenos Aires: Tesis, 1987.*

Rapoport, Mario (org.). Argentina y Brasil en el Mercosur*: políticas comunes y alianzas regionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.*

_____. Globalización, integración e identidad nacional*: análisis comparado Argentina-Canadá. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.*

Rapoport, Mario e Spiguel, Claudio. Estados Unidos y el peronismo*: la política norteamericana en la Argentina - 1949-1955. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.*

Recondo, Gregorio (org.). Mercosur*: la dimensión cultural de la integración. Buenos Aires: Ciccus, 1997.*

Romero, José Luis. El pensamiento político latinoamericano. *Buenos Aires: A-Z, 1998.*

Russell, Roberto. Política exterior y toma de decisiones em América Latina. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.*

Russell, Roberto (org.). La política exterior argentina en el nuevo ordem mundial. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.*

Saraiva, José Flávio Sombra (org.). Relações internacionais contemporâneas*: da construção do mundo liberal à globalização. Brasília: Paralelo 15, 1997.*

Sola, Juan Vicente. El manejo de las relaciones exteriores: *la Constitución y la política exterior. Buenos Aires: Belgrano, 1997.*

Varas, Augusto. Paz, desarme y desarrollo en América Latina. *Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.*

Varas, Augusto (org.). La autonomía militar en América Latina. *Caracas: Nueva Sociedad, 1988.*

Vizentini, Paulo G. F. A política externa do regime militar brasileiro*: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1998.*

_____. Relações internacionais e desenvolvimento*: o nacionalismo e a Política Externa Independente. Petrópolis: Vozes, 1995.*

Weinmann, Ricardo. Argentina en la Primera Guerra Mundial*: neutralidad, tansición política y continuismo económico. Buenos Aires: Biblos, 1994.*